






Government  
Publications









Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115496655>





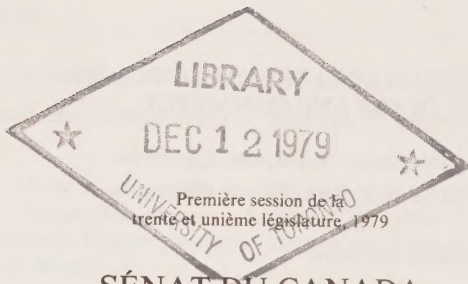






C 11  
B 18

882  
7



First Session  
Thirty-first Parliament, 1979

3  
SENATE OF CANADA

4  
*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, November 6, 1979

Issue No. 1

**First Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-14,  
"Banks and Banking Law Revision Act, 1979"

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le mardi 6 novembre 1979

Fascicule n° 1

**Premier fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-14,  
«Loi de 1979 remaniant la législation bancaire»

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL



# THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

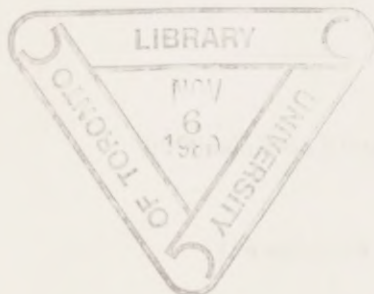
The Honourable D. Roblin, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)



# COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur D. Roblin

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, november 1, 1979:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Roblin, P.C., for the Honourable Senator Hayden, moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-14, intituled: “An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the papers and evidence received and taken on the subject in the Third and Fourth Sessions of the Thirtieth Parliament be referred to the Committee.

After debate, and

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1979:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Roblin, C.P., pour l'honorable sénateur Hayden, propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à faire une étude sur la teneur du Bill C-14, intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives», avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat, et

Que les témoignages entendus et les documents recueillis sur le sujet au cours des troisième et quatrième sessions de la trentième législature soient déférés au comité.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 6, 1979

(2)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-14, "Banks and Banking Law Revision Act, 1979".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Buckwold, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Roblin and Walker. (12)

*In attendance:* The following members of the advisory staff:

Mr. John F. Lewis, C.A.

Mr. David W. Scott, Q.C.

The Committee proceeded directly to the Summary of Changes respecting the changes to Bill C-15 of the last Session as compared to Bill C-14.

At 4:30 p.m., the Committee adjourned until Wednesday, November 7, at 2:30 p.m.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 6 NOVEMBRE 1979

(2)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier:

La teneur du bill C-14, «Loi de 1979 remaniant la législation bancaire».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Buckwold, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Roblin et Walker. (12)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. John F. Lewis, C.A.

M. David W. Scott, C.R.

Le Comité entreprend directement l'étude du sommaire des changements concernant le Bill C-15 de la dernière session par comparaison avec le Bill C-14.

A 16 h 30, le Comité suspend ses travaux au mercredi 7 novembre, à 14 h 30.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 6, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-14, to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other acts in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** I call the meeting to order. I hope everyone has all the material that we caused to be distributed among members of the committee. Our experts are with us today and the procedure we are going to follow, unless the committee decides otherwise, is that we will discuss with our experts the amendments which are, in fact, made in this bill.

Fortunately, as a base, the department provided a summary, and members of the committee have a copy of all the amendments. Some of our recommendations have been accepted, and some have not. Therefore, I thought we should assess the ones which have not been accepted, and then we should invite the Inspector General of banks and his staff to appear before us and ask them why they have not accepted certain of the amendments we recommended.

I am thinking particularly of one amendment where there is provision in the bill for the incorporation of a bank by letters patent, and we added a provision that there should be a method of public review of the application. The explanation that is given in this memorandum or summary is simply that notice must be published in the *Canada Gazette*, which publication does not appear on the "bestsellers list," and I am sure people do not buy it to be amused, interested or entertained, so, except in certain quarters, I do not think a notice in the *Canada Gazette* goes very far in seizing the attention of the public. I think that would be a legitimate area to explore. In that case, of course, the Commons committee made the same recommendation as we did. I would not suggest that they saw our recommendation, but you can draw your own conclusions.

Are there any questions on how we should proceed, or should we proceed as I have outlined?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Buckwold:** May I, just for the record, state that I am a director of a chartered bank and, as such, will not participate in any vote that may be taken on this particular bill?

I think I should go further and say that I have not resigned from the committee at this time, because the provisions of the bill have been previously dealt with, basically, by the committee, and I feel that I can continue to sit on the committee while it is being discussed.

**The Chairman:** During that time you were not a member of the committee.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 6 novembre 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Banques et du Commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier la teneur du bill C-14 remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** La séance est ouverte. J'espère que tout le monde est en possession de la documentation que nous avons fait distribuer aux membres du comité. Nos experts se trouvent avec nous aujourd'hui et, à moins que le comité en décide autrement, la procédure que nous allons suivre va consister à discuter avec eux des modifications apportées au présent bill.

Le ministère a heureusement fourni un résumé, comme documentation de base, et les membres du comité ont une copie des amendements. Certaines de nos recommandations ont été acceptées, d'autres non. Je pense donc que nous devons évaluer celles qui n'ont pas été acceptées, puis nous inviterons l'inspecteur général des banques et son personnel à nous expliquer pourquoi ils ont rejeté certains amendements que nous avons recommandés.

Je pense particulièrement à la modification prévue dans le bill pour la constitution en société d'une banque par lettres patentes, à laquelle nous avons ajouté une disposition selon laquelle il doit y avoir une méthode d'examen public de la demande. L'explication qui est fournie dans le présent mémoire ou résumé précise simplement qu'un avis doit être publié dans la *Gazette du Canada* publication qui ne figure pas sur la liste des bestsellers. Je suis certain que les gens ne l'achètent pas pour s'amuser, s'y intéresser ou se distraire, sauf dans certains milieux, de sorte que je ne pense pas qu'un avis dans la *Gazette du Canada* attire beaucoup l'attention de la population. Je pense qu'il conviendrait d'explorer ce domaine. Bien entendu, dans le cas qui nous occupe, le comité des communes a formulé les mêmes recommandations que nous. Je ne donne pas à entendre qu'ils les ont vues mais vous pouvez tirer vos propres conclusions.

Y a-t-il des questions sur la façon dont nous allons poursuivre ou si la méthode que j'ai indiqué vous convient?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Buckwold:** Puis-je simplement préciser pour le procès-verbal que je suis directeur d'une banque à charte et qu'à ce titre, je ne participerai à aucun vote concernant ce bill.

Il ne faut aller plus loin, je crois, et préciser que je n'ai pas démissionné du comité en ce moment parce que, fondamentalement, le comité a déjà entièrement examiné le bill et qu'à ce titre, j'estime que je peux continuer à y siéger pendant qu'on en discute.

**Le président:** A l'époque vous n'étiez pas membre du comité.



[Text]

**Senator Buckwold:** That is right.

**The Chairman:** I do not need to tell you who the experts are. You know David Scott and John Lewis.

Have you agreed as to who is going to begin?

**Mr. David W. Scott, Q.C., Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, Mr. Lewis has suggested that we might proceed in an *ad hoc* way. Speaking for myself, I am still in the course of trying to assess some of these subjects that are set out in the summary. May we just take them one at the time?

The first has already been mentioned. It is the third item in the first page of the summary. It has to do with the public review for incorporation of new banks by letters patent. Not only was there a recommendation in your report on Bill C-15 on this subject calling for a public review other than mere publication in the *Canada Gazette*, but your report on the white paper also recommended public review. The House of Commons committee, as the chairman pointed out, recommended the same thing.

For reasons which are difficult to grasp entirely, the bill still does not have any provision for public review. It does say under "Comments": "Legislation already provides for public notice which gives opportunity for all concerned to object." The only shortcoming in that is, it is a question of objecting in what form. There is no mechanism for a hearing, and the objection primarily, would, simply be some form of notice to the minister that one objects. How that is then dealt with by the minister is not the subject of any detail in the bill or recommendations.

**The Chairman:** Are you saying that there is no procedure provided in the bill or in the recommendations for granting an objection after there has been publication in the *Canada Gazette*?

**Mr. Scott:** As far as I am aware, Mr. Chairman, the right to object is just that; namely, that when you see the notice in the *Canada Gazette* you can make a submission to the minister, but there is no process for interrupting the normal bureaucratic development of letters patent by a hearing, or opportunity to make submissions, or whatever it might be.

**The Chairman:** But even making the objection to the minister, is that because the minister administers this particular act, or is there some specific provision in the bill?

**Mr. Scott:** It is because the letters patent process involves the approval of the minister, and that is all.

**Senator Connolly:** We are talking about clause 7 of the old bill, are we not?

**Mr. Scott:** Yes, if we look at the bill—

**Senator Connolly:** The old bill, clause 7, page 13.

**Mr. Scott:** It is essentially the same in the new bill. There is no change, it says:

7. (2) On application therefor by any person or persons, the Minister may, with the approval of the Governor in Council, but otherwise at his sole discretion, issue letters

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** C'est exact.

**Le président:** Je n'ai pas besoin de vous dire qui sont les experts. Vous connaissez MM. David Scott et John Lewis.

Avez-vous décidé qui va commencer?

**M. David W. Scott, c.r., conseiller du Comité:** Monsieur le président, M. Lewis a laissé entendre qu'il pouvait s'en charger de façon convenable. En ce qui me concerne, je suis toujours en train d'essayer d'évaluer certains des sujets qui sont énumérés dans le résumé, mais peut-être pourrions-nous les examiner un par un?

Le premier a déjà été mentionné. Il est en troisième position à la première page du résumé. Il a trait à l'examen public de la constitution de nouvelles banques par lettres patentes. Non seulement il y a eu, à ce sujet, une recommandation dans votre rapport sur le bill C-15, dans laquelle vous demandiez un examen public autre qu'une simple publication dans la *Gazette du Canada*, mais votre rapport sur le Livre blanc a également recommandé l'examen public. Comme l'a signalé le président, le comité de la Chambre des communes recommande la même chose.

Pour des raisons qui sont difficiles à parfaitement saisir, le bill n'a pas encore de dispositions en matière d'examen public. Il indique à la rubrique des observations que la Loi prescrit déjà un avis public donnant la possibilité à tous les intéressés de formuler des objections. Mais il reste à savoir sous quelle forme. Il n'y a pas de mécanisme prévu pour une audience et l'objection consisterait principalement en une forme d'avis donné au ministre que quelqu'un formule des objections. Il n'est fourni aucun détail dans le bill ou les recommandations sur la façon dont le ministre doit alors s'occuper de ces objections.

**Le président:** Êtes-vous en train de dire qu'il n'existe pas de procédure prévue, dans le bill ou dans les recommandations, pour formuler une objection après qu'il y ait eu publication dans la *Gazette du Canada*?

**M. Scott:** Monsieur le président, pour autant que je sache, le droit à formuler une objection consiste en cela, à savoir que, quand vous voyez un avis dans la *Gazette du Canada*, vous pouvez présenter une soumission au ministre. Toutefois, il n'existe pas de procédure pour interrompre, par une audience, le processus bureaucratique normal des lettres patentes ou l'occasion de faire des soumissions, ou n'importe quoi d'autre.

**Le président:** Mais même en présentant l'objection au ministre, est-ce parce qu'il administre cette loi particulière? Ou existe-t-il des dispositions précises dans le bill?

**M. Scott:** C'est parce que le processus de la lettre patente implique l'approbation du ministre et c'est tout.

**Le sénateur Connolly:** Nous sommes en train de parler de l'article 7 de l'ancienne projet de loi n'est-ce pas?

**M. Scott:** Oui, si nous regardons le bill.

**Le sénateur Connolly:** L'ancien bill, article 7, page 13.

**M. Scott:** C'est essentiellement la même chose dans le nouveau bill. Il n'y a pas de modification. On y lit:

7. (2) Le ministre peut, à sa discrétion, mais avec l'autorisation préalable du gouverneur en Conseil, constituer une Banque, en délivrant sous son sceau, aux person-



[Text]

patent, in the form set out in Schedule D and under his seal of office, incorporating a bank.

There is no mechanism for enabling parties to persuade the minister in the exercise of his direction one way or the other. All you do know, by publication in the *Canada Gazette*, is that such a publication is before the minister.

**Senator Connolly:** How much notice is required for publication in the *Canada Gazette*? Is that in schedule D?

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Senator Connolly:** I have always wondered whether the notice in the *Canada Gazette* was a notice to the effect that the charter had been approved.

**Mr. Scott:** Clause 13 says:

The Inspector shall cause to be published in the *Canada Gazette* a notice of the issuance of letters patent incorporating a bank.

Clause 12 states:

Before an application is made to the Minister under subsection 7(2), a notice of intention to make the application and the content of the proposed letters patent shall be published by the applicants at least once a week for a period of four consecutive weeks in the *Canada Gazette* and in a newspaper published at or near the place where the head office of the bank is to be situated.

It does not say what happens if, in response to that, you deliver to the minister a notice objecting.

**Senator Connolly:** I think this arrangement raises the question, Mr. Chairman, that if we think that our proposal providing for a public hearing is a valid one, then we have to consider whether the onus is on us to draft the clauses which would implement that. Normally, would you leave that to the Inspector General and his officials?

**The Chairman:** No, I think at this stage we should prepare and have ready the form of amendment to the bill. If they are ready to accept the principle, they would not necessarily be wedded to the form that we would draft, but, in my experience, I find that if you have something on paper it is a good start.

**Mr. Scott:** I think, Mr. Chairman, the abstract idea has not had its effect, so perhaps there should be some specific language. I know that we have done some work on that in the past.

**The Chairman:** I think we did at the time of the white paper.

**Senator Connolly:** We did at the time of the white paper, and there was some disagreement as to what particular vehicle. The last time we again considered it, the result was a recommendation that was fairly general in nature and did not contemplate specific language.

[Traduction]

nes qui lui en ont soumis la demande des lettres patentes, conformes au modèle figurant à l'annexe D.

Et il n'existe aucun mécanisme permettant aux parties de persuader le ministre dans l'exercice de son pouvoir, d'une façon ou d'une autre. Tout ce que vous savez, en publiant l'avis dans la *Gazette du Canada*, c'est qu'une telle publication est soumise au ministre.

**Le sénateur Connolly:** Combien de temps l'avis doit être publié dans la *Gazette du Canada*? Le mentionne-t-on à l'annexe D?

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Connolly:** Je me suis toujours demandé si l'avis dans la *Gazette du Canada* était un avis selon lequel la charte avait été approuvée.

**M. Scott:** L'article 13 stipule que:

Avis de la délivrance des lettres patentes constituant une banque doit, par les soins de l'Inspecteur, être publié dans la *Gazette du Canada*.

L'article 12 stipule ensuite que:

Ceux qui, en vertu du paragraphe 7(2), entendent présenter une demande au Ministre doivent au préalable, au moins une fois par semaine pendant quatre semaines consécutives, faire publier un avis de leur intention, accompagné du projet de lettres patentes, dans la *Gazette du Canada* et dans un journal publié au lieu prévu du siège social ou dans ses environs.

Il ne fait pas mention de ce qui arrive si, en réponse à cela, vous faites parvenir au ministre un avis d'objection.

**Le sénateur Connolly:** Je pense qu'une telle disposition, Monsieur le président, soulève la question suivante que si nous croyons que notre proposition prévoyant la tenue d'une audience publique est valable, alors j'ai l'impression que nous devons nous demander si c'est à nous qu'il incombe de rédiger les articles qui la mettraient en vigueur. En temps normal, laisseriez-vous cette question à la discrétion de l'Inspecteur général et de ses fonctionnaires?

**Le président:** Non, je crois qu'à ce stade nous devrions être disposés à rédiger les amendements au projet de loi. S'ils sont disposés à accepter le principe, il ne seraient pas nécessairement attachés à la forme, mais d'après mon expérience, je crois que si vous avez quelque chose sur papier, c'est déjà un bon départ.

**M. Scott:** Je crois, Monsieur le président, que l'idée abstraite n'a pas eu son effet, peut être devrait-on être plus précis. Je sais que nous avons déjà travaillé là-dessus par le passé.

**Le président:** Je crois que nous l'avons fait dans le cas du livre blanc.

**Le sénateur Connolly:** Nous l'avons fait dans le cas du livre blanc et il y avait quelque désaccord au sujet du véhicule à utiliser. Et la dernière fois que nous avons étudié la question, nous en sommes venus à élaborer une recommandation plutôt générale et nous ne songions à aucune formule en particulier.

[Text]

Perhaps we need not prepare amendments to the bill, but rather state the principle and say, for example, a public hearing convened at a certain time and in a certain way before whoever he is. I think we had a recommendation on that.

**The Chairman:** Except we have done the equivalent of that to date.

**Mr. Scott:** In the report on the white paper.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Scott:** In the report on the bill, too.

**The Chairman:** In the report on the Bill C-15 we did it again, and I think we have to find some other and more direct route.

**Mr. Scott:** In your report on Bill C-15 of last session you stated:

Your committee recommends that the provisions of the Bill contemplating incorporation of banks by letters patent be accepted subject to providing that the applicant may elect to proceed by act of Parliament even is an application for letters patent has been refused, and subject to the requirement that there be established some appropriate committee or other tribunal, or the inspector general of banks, charged with the responsibility of conducting a public review of applications for incorporation of banks by letters patent so that interested parties will have an opportunity to appear and make representations in all cases such public review should take place prior to the approval of the Governor-in-Council as contemplated by Clause 7(2) of the Bill.

I remember that when Mr. Kennett was here he questioned whether the Inspector General's role included conceptually the idea of being an appeal tribunal with respect to the exercise of ministerial discretion.

**Senator Connolly:** Can you put your finger on the page where that is in our last report?

**Mr. Scott:** Page 33.

**Senator Molson:** The fact is that there is quite a difference between the views this committee expressed—if I remember, correctly quite strongly—and what is proposed. The question now is how to cope. Is that right?

**The Chairman:** That is right. I also think that maybe Mr. Kennett's objection to giving him the responsibility is well taken.

**Senator Cook:** Perhaps the Inspector General could be asked to furnish us with a memorandum on what his duties are, what functions he fulfills.

**The Chairman:** It is a good idea, in any event.

**Senator Cook:** I should like to know, if he thinks that a bank is contravening in some way or other the provisions of the Bank Act, what does he do? What happens?

[Traduction]

Plutôt que de préparer les amendements au projet de loi, il y aurait peut-être lieu mentionner simplement le principe en disant, par exemple, je prévois une audience publique à un certain moment, sous une certaine forme, peu importe qui y présidera. Je crois que nous avons une recommandation à ce sujet.

**Le président:** Sauf que nous avons, déjà adopté une formule équivalente jusqu'ici.

**M. Scott:** Dans le rapport sur le Livre blanc.

**Le président:** Oui.

**M. Scott:** Dans le rapport sur le projet de loi également.

**Le président:** Dans le rapport sur le bill C-15 nous l'avons également fait et je crois que nous avons en quelque sorte trouvé une route plus directe.

**M. Scott:** Dans votre dernier rapport sur le Bill C-15 vous déclariez:

Le Comité recommande l'adoption des dispositions du bill prévoyant la constitution des banques par lettres patentes, à condition que le candidat puisse avoir recours à une loi du parlement si une demande de lettres patentes a été refusée, et à condition qu'on établisse un comité ou un tribunal approprié, ou que l'on choisisse un fonctionnaire, qui pourrait être l'inspecteur général des banques, dont le rôle serait d'étudier publiquement les demandes de constitution de nouvelles banques par lettres patentes, de sorte que les parties intéressées aient l'occasion de comparaître et de défendre leur position. Ces études publiques devraient toujours avoir lieu avant l'approbation du gouverneur en conseil, comme le prévoit le paragraphe 7(2) du présent bill.

Je me souviens que lorsque M. Kennett a comparu, il se demandait si le rôle de l'inspecteur général prévoyait implicitement qu'il agirait aussi comme instance d'appel en ce qui a trait à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre.

**Le sénateur Connolly:** Pouvez-vous me dire à quelle page de notre dernier rapport cela se trouve?

**M. Scott:** A la page 33.

**Le sénateur Molson:** Le fait est qu'il y a une énorme différence entre le point de vue qu'a exprimé ce Comité, si je me rappelle bien d'une façon assez ferme d'ailleurs, et ce qui est proposé. Il s'agit maintenant de savoir comment s'en tirer. N'est-ce pas?

**Le président:** C'est juste. Peut-être également que l'objection de M. Kennett relativement à l'attribution de cette responsabilité est bien fondée.

**Le sénateur Cook:** Peut-être pourrait-on prier l'inspecteur général de nous remettre un document sur la nature de ses devoirs, des fonctions qu'il assume.

**Le président:** C'est une bonne idée.

**Le sénateur Cook:** J'aimerais savoir ce qu'il fait lorsqu'il pense qu'une banque enfreint d'une façon ou d'une autre les dispositions de la Loi sur les banques? Qu'est ce qui se passe alors?



[Text]

**Senator Molson:** Surely he goes to the minister.

**Senator Cook:** I should like to know what his duties are and what discretion he has. I should like a memorandum on his duties, because I do not know what they are.

**Senator Connolly:** In any event, looking at page 33, the recommendation in very large print certainly sets the point out quite clearly. I do not think we need to write anything more of that character. If we were going to do more, perhaps we should make concrete proposals for amending the bill.

**The Chairman:** That is right. I think we are perhaps at the stage where that is the only course open to us.

**Senator Connolly:** That is quite an undertaking.

**The Chairman:** What is next?

**Mr. Scott:** The next item is at the bottom of the first page of the summary, the question of licensing. It will be recalled that, apart altogether from incorporation of a foreign bank subsidiary, the question arose whether there should be a periodic licensing provision in order to ensure that the foreign bank subsidiary did not have carte blanche to carry on business in this country in circumstances in which, after the fact, the reciprocity might be lacking in the home country. The idea was that there be a system of licensing. Your recommendation was that there be an annual licence. The committee of the other place recommended a three-to-five-year form of licence. In the new bill, clause 28(5) provides for a three-year licence. The question is how that strikes you.

**Senator Laird:** Mr. Chairman, I should be interested to know how it strikes you, as a person of vast experience. Is three to five years a sufficient period, or should it be yearly?

**The Chairman:** The bill states three years; the House of Commons committee recommended three to five years; and we recommended an annual licence. We have to look at an annual licence *vis-à-vis* a licence that is valid for three years.

Actually, if a foreign bank subsidiary is operating in Canada, and in its home territory it has abandoned or changed the reciprocity rules, the three-year shut-out time is quite long for any Canadian bank that may want to go into that territory, but who can measure the difference? It is difficult to do. I do not think it is the best point on which we can make a stand.

**Senator Molson:** I do not think so either, Mr. Chairman. It seems to me that there is some warning, as a rule, in advance, or some lag afterwards. Probably afterwards, when the smoke clears, the three-year period is not so objectionable. It is easier to agree in this case, than in many others, with the new bill.

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Il s'adresse certainement au Ministre.

**Le sénateur Cook:** J'aimerais savoir quelles sont ses fonctions et de quel pouvoir discrétionnaire il dispose. J'aimerais avoir un document sur ses fonctions, car j'ignore encore en quoi elles consistent.

**Le sénateur Connolly:** De toute façon, d'après la page 33, la recommandation en caractères gras expose la situation très clairement. Je ne pense pas qu'il faille souligner davantage. Si nous voulons faire plus, peut-être devrions-nous soumettre des propositions concrètes pour faire amender le projet de loi.

**Le président:** C'est juste. Je pense qu'au point où nous en sommes, c'est tout ce qu'il nous reste à faire.

**Le sénateur Connolly:** C'est toute une entreprise.

**Le président:** Qu'y a-t-il ensuite?

**M. Scott:** L'article suivant se trouve au bas de la première page du résumé, il s'agit de la question de la délivrance de licences. On se rappellera que, mise à part la constitution d'une filiale d'une banque étrangère, la question a été posée à savoir si devait être prévue une disposition relative à la délivrance périodique de licences afin de s'assurer qu'une filiale d'une banque étrangère n'a pas carte blanche pour mener au pays des activités bancaires dans des circonstances telles qu'il faille constater après coup que son pays d'origine n'offre pas la réciprocité. L'objet était d'établir un système de délivrance de licences. Votre recommandation portait sur la délivrance d'un permis d'exploitation annuel. Le Comité de l'autre endroit a recommandé un permis d'une durée de trois à cinq ans. Dans le nouveau projet de loi, le paragraphe 28(5) prévoit la délivrance d'un permis de trois ans. Qu'en pensez-vous?

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président, compte tenu de votre grande expérience, j'aimerais savoir ce que vous en pensez. Cette période de trois à cinq ans offre-t-elle une garantie suffisante ou pensez-vous que le permis devrait être délivré annuellement?

**Le président:** Le bill stipule une période de trois ans. Le Comité de la Chambre des communes a recommandé une période de trois à cinq ans. Nous avons parlé d'un permis d'exploitation annuel. Nous devons comparer les avantages d'un permis annuel à ceux d'un permis valide pour une période de trois ans.

En réalité, si une filiale d'une banque étrangère fait des affaires au Canada et que dans son pays d'origine ont été abandonnées ou modifiées les règles de réciprocité, le délai d'exclusion de trois ans paraîtra très long à toute banque canadienne qui voudra s'y implanter, mais qui pourra évaluer la différence. C'est difficile à dire. Je ne pense pas que ce soit le point sur lequel nous sommes le mieux placés pour nous prononcer.

**Le sénateur Molson:** C'est aussi ce que je pense, Monsieur le président. Il me semble que, règle générale, un avertissement devrait être donné ou un sursis accordé. Sans doute après coup, lorsqu'on aura tué les choses au clair, on constatera que la période de trois ans n'est pas si discutable. Il est plus facile de s'entendre là-dessus que sur bien d'autres aspects du nouveau projet de loi.



[Text]

**The Chairman:** The fact that they actually adopt a licensing provision to deal with the question of reciprocity is the principle. We said one year in the old bill, and they said three years in the new bill.

**Senator Connolly:** On what page of the report is that found, Mr. Scott?

**Mr. Scott:** It will be a challenge to find that on the first occasion, Senator Connolly. Our indexing system is not perfect. The licensing provision is found on page 21 of the report.

**Senator Lang:** There are probably administrative considerations in the length of time, too. I think any licence that had to be annual in the circumstances would become rather perfunctory. I think the three-year period is a more realistic period of time. I would certainly be prepared to accept it.

**Senator Laird:** I agree.

**Senator Molson:** I agree.

**Senator Cook:** All we require is a formula to prevent it from being locked in. So one or three years is fine.

**The Chairman:** The principle is recognized. Do we agree with that?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The next item?

**Mr. Scott:** With your permission, Mr. Chairman, we were going to go through this summary and deal with only those subjects where the bill incorporates a change from the recommendations of your committee—in other words, changes on subjects we did not review with you.

The next one of those is found on page 2, second-last from the bottom. It deals with the question of outside directorships on boards of other corporations by bank employees. You will remember that the bill prohibited employees of banks sitting as directors on the boards of other corporations. There was criticism of that on the footing that it prevented corporate customers or others from enjoying the advantage of having a banker on the board or bank representation on the board.

Your committee recommended that that prohibition be deleted. What has happened is that the new bill, in clause 59, in effect, accepts your recommendation, with the proviso that employees may sit on the board of other companies only with the approval of the directors of the bank of which they are employees.

**The Chairman:** That is on what page?

**Mr. Scott:** Page 2.

**Senator Connolly:** Of the report?

**The Chairman:** It is the second up from the bottom.

**Senator Cook:** That is what happens, in practice, in any event. No executive of a bank may sit on the board of an

[Traduction]

**Le président:** Le principe en cause, c'est le fait qu'ils adoptent une disposition d'autorisation afin d'aborder la question de réciprocité. Le vieux projet de loi mentionne un an tandis que le nouveau projet de loi mentionne trois ans.

**Le sénateur Connolly:** A quelle page du rapport cela est-il indiqué, monsieur Scott?

**M. Scott:** Ce serait un défi de le trouver à la première occasion, sénateur Connolly. Notre système d'indexation n'est pas parfait. La disposition d'autorisation se trouve à la page 21 du rapport.

**Le sénateur Lang:** Il existe probablement aussi des motifs d'ordre administratif. Je crois que toute disposition qui, dans ce cas, devrait être annuelle deviendrait plutôt superficielle. Je crois que la période de trois ans est plus réaliste. Pour ma part, je serais prêt à l'accepter.

**Le sénateur Laird:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Molson:** Moi aussi.

**Le sénateur Cook:** Tout ce qui nous manque, c'est une façon d'empêcher cette mesure d'être bloquée. Une ou trois années semblent donc appropriées.

**Le président:** Le principe est reconnu. Êtes-vous d'accord avec ce principe?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Point suivant?

**M. Scott:** Avec votre permission, monsieur le président, nous avions l'intention de parcourir ce résumé et de n'aborder que les points où le projet de loi introduit des changements par rapport aux recommandations de votre comité. En d'autres mots, les changements sur les questions que nous n'avons pas abordées avec vous.

Le point suivant se trouve à la page 2, l'avant-dernier à partir du bas de la page. Il porte sur l'autorisation aux employés de banque d'agir comme directeurs de conseils d'administration d'autres corporations. On se souviendra que le projet de loi interdisait aux employés de banque de faire fonction de directeurs au sein de conseils d'administration d'autres corporations. Certains s'y opposaient en alléguant que cette situation empêchait les clients de corporations ou d'autres de jouir de l'avantage d'avoir un banquier ou un employé de banque faire partie du conseil d'administration.

Votre comité a recommandé que cette interdiction soit supprimée. L'article 59 du nouveau projet de loi envisage—en fait, approuve votre recommandation, sous la réserve que les employés ne peuvent faire partie du conseil d'administration d'autres sociétés que si les administrateurs de la banque qui les emploie l'autorisent.

**Le président:** A quelle page cela se trouve-t-il?

**M. Scott:** A la page 2.

**Le sénateur Connolly:** A la page 2 du rapport?

**Le président:** Il s'agit du deuxième point à partir du bas.

**Le sénateur Cook:** C'est ce qui se produit en pratique, de toutes façons. Le membre de la direction d'une banque ne peut

[Text]

outside corporation against the wishes of his own board. That is what happens now. There is nothing wrong with that.

**The Chairman:** Do we agree with that?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Connolly:** Have you the page number in the report?

The only reason I am asking for the page numbers in the report, Mr. Chairman, is in the event that we get into a discussion on this with the Inspector General. We have had discussions about these points, and our reasons have been made clear. It would be well to have the page number of the report available.

**Mr. Scott:** Could I suggest, Senator Connolly, that we go through this summary and note on the right-hand side the page numbers of the report? I confess that I have not noted the page numbers on every occasion.

**Senator Connolly:** I do not wish to give you extra work.

**Mr. Scott:** I would be happy to do that. Obviously, we will want to look at the reasoning. To give it to you today would probably waste time.

**The Chairman:** The next item?

**Mr. Scott:** The next item relates to directors and officers of centrals and federations being prohibited from being bank directors. This was under clause 35 of the old bill, except for new banks, which is clause 114.

Your committee's recommendation was that directors and officers of co-ops should be permitted to be directors of banks in proportion to their equity holdings. That recommendation have not been accepted in the new bill.

The reason for your recommendation, as I recall, was the fact that a number of these institutions may become banks, in which event the prohibition against directors and officers of these institutions sitting as directors of the bank would be an impediment. The committee of the other place recommended the retention of the prohibition, and that is what has happened in the new bill.

**The Chairman:** Is there any discussion?

**Senator Lang:** I would go along with the prohibition. What we are talking about here is a potential conflict of interest.

**Mr. Scott:** That is right.

**Senator Lang:** Anything that prohibits a conflict of interest, I am for.

**Senator Connolly:** If anyone is interested, that is covered on page 4 of the report.

**The Chairman:** The situation we had in mind was that of a co-op incorporating a bank.

**Senator Molson:** They could not be on two boards at the same time, could they?

[Traduction]

faire partie du conseil d'administration d'une autre corporation contre le gré de son propre conseil d'administration. C'est ce qui se produit maintenant. Il n'y a rien de mal à cela.

**Le président:** Sommes-nous d'accord sur ce point?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Connolly:** Savez-vous de quelle page il s'agit?

La raison pour laquelle je demande le numéro des pages du rapport, monsieur le président, c'est que cela peut être utile si nous devons discuter de ce point avec l'inspecteur général. Nous avons déjà eu des discussions sur ces questions, et nos raisons ont été bien établies. Il serait bon d'avoir les numéros des pages du rapport disponibles.

**M. Scott:** Puis-je proposer, sénateur Connolly, que nous parcourions ce résumé et que nous numérotions sur le côté droit les pages du rapport. J'avoue que je n'ai pas noté le numéro des pages à chaque fois.

**Le sénateur Connolly:** Je ne voudrais pas vous donner du travail supplémentaire.

**M. Scott:** Je serais heureux de le faire. Nous voudrions vraisemblablement étudier le raisonnement. Vous le donner aujourd'hui nous ferait probablement perdre du temps.

**Le président:** Point suivant.

**M. Scott:** Le prochain point concerne l'interdiction aux directeurs et administrateurs de centrales et de fédérations de devenir directeurs de banque. Cette interdiction était contenue dans l'article 35 de l'ancien projet de loi, sauf en ce qui concerne les nouvelles banques, qui est contenue dans l'article 114.

Votre comité avait recommandé que les directeurs et les administrateurs de coopératives soient autorisés à agir comme directeurs de banque, selon leur pourcentage de participation. Cette recommandation n'a pas été acceptée dans le nouveau projet de loi.

Vous avez fait cette recommandation, si je me souviens bien, parce qu'un certain nombre de ces établissements risquent de devenir des banques, auquel cas l'interdiction imposée aux administrateurs et dirigeants de ces établissements de devenir administrateurs de la banque constituerait un obstacle. Le comité de l'autre endroit a recommandé de conserver cette interdiction comme en témoigne le nouveau projet de loi.

**Le président:** Quelque chose à ajouter?

**Le sénateur Lang:** J'admets cette interdiction. Ce dont nous parlons ici, c'est d'un conflit d'intérêts possible.

**M. Scott:** C'est exact.

**Le sénateur Lang:** Je suis tout à fait d'accord avec toute disposition interdisant un conflit d'intérêts.

**Le sénateur Connolly:** Pour ceux que la question intéresse, on en traite à la page 4 du rapport.

**Le président:** Le cas que nous avons en tête est celui d'une société coopérative de crédit qui se constitue en banque.

**Le sénateur Molson:** Les administrateurs ne peuvent siéger au conseil d'administration de deux sociétés en même temps, n'est-ce pas?



[Text]

**The Chairman:** This particular prohibition would not apply. There would be another prohibition in the bill.

**Senator Molson:** But if a co-op became a bank, surely one individual could not sit on that board and on the board of another bank.

**Mr. Scott:** That is true, sir. I perhaps misdescribed it. The Northland Bank, you will recall, was the illustration, and that was because a co-op had a significant interest in the Northland Bank and was, presumably, one of the promoters of that bank. Under this prohibition, that co-op would be prohibited from having representation on the board of the Northland Bank. As I recall, the Committee heard evidence on that and, as a result, the recommendation was made that representation should be permitted in accordance with the equity position. That recommendation has not been accepted.

As I recall, the Northland Bank was a somewhat unique situation in the sense that there was not a general criticism of this prohibition. It was somewhat peculiar to the Northland Bank situation.

**The Chairman:** We tried to help them.

**Senator Laird:** We tried and failed.

**The Chairman:** That is right. Do we stop there? Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Scott:** The next item is at the top of page 3 of the summary, and it has reference to clause 35(1)(j) of the bill. The Committee's recommendation was to delete the prohibition against directors and officers of crown corporations from being bank directors. The house committee made no recommendation on that. This Committee recommended that, with regard to directors of crown corporations, they be permitted to be bank directors, and that has been accepted in the new bill, in that clause 35(1)(j) prohibits only an officer or an employee of a crown corporation from being a director of a bank. Thus, a director of a crown corporation can be a director of a bank. That is in keeping with your recommendation.

**The Chairman:** So, on that we are batting five hundred.

**Mr. Scott:** Yes.

**Senator Lang:** I think the limitation applying only to officers is a sound one, Mr. Chairman. The directors of those crown corporations are mostly outside directors, and I do not think that limitation should be foisted on them; but I certainly do not mind seeing a restriction placed on the officers of crown corporations. To my mind, there is quite a potential conflict there.

**The Chairman:** I suppose it might create a situation, too, if you had an officer as a director of a crown corporation and no director of the crown corporation was a director of the bank.

[Traduction]

**Le président:** Cette interdiction précise ne s'appliquerait pas. Le projet de loi en contient une autre.

**Le sénateur Molson:** Mais si une société coopérative de crédit devenait une banque, il ne fait aucun doute qu'un administrateur ne peut siéger à ce conseil d'administration et en même temps à celui d'une autre banque.

**M. Scott:** C'est exact, monsieur. Je me suis peut-être mal exprimé. Vous vous souviendrez que nous avons pris le cas de la Northland Bank et c'est parce qu'une société coopérative détenait des intérêts importants dans la Northland Bank et que, semble-t-il, elle était l'un des promoteurs de cette banque. Selon cette interdiction, cette société n'aurait pas le droit d'avoir un représentant au conseil d'administration de la Northland Bank. Si je me souviens bien, le comité a entendu des témoins à ce sujet et a recommandé que le nombre de représentants soit déterminé d'après l'actif de la banque. Cette recommandation n'a pas été acceptée.

D'après mes souvenirs, le cas de la Northland Bank est un cas assez unique en ce sens qu'on n'a pas critiqué en général cette interdiction. Le cas s'appliquait plus particulièrement à la Northland Bank.

**Le président:** Nous avons essayé de lui offrir notre aide.

**Le sénateur Laird:** Nous avons essayé, mais ça n'a pas marché.

**Le président:** C'est exact. Nous arrêtons-nous ici? D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**M. Scott:** Le point suivant se trouve à la page 3 du résumé, et concerne l'alinéa 35(1)(j) du projet de loi. Le comité recommandait de supprimer l'interdiction imposée aux administrateurs et dirigeants des sociétés de la Couronne de devenir administrateurs d'une banque. Le comité de la Chambre n'a fait aucune recommandation à ce sujet. Le présent comité recommandait que les administrateurs des sociétés de la Couronne aient le droit d'être administrateurs d'une banque; la recommandation a été acceptée et se trouve à l'alinéa 35(1)(j) du nouveau projet de loi qui interdit seulement à un dirigeant ou à un employé d'une société de la Couronne d'être administrateur d'une banque. Ainsi, l'administrateur d'une société de la Couronne peut être administrateur d'une banque. Cela est donc conforme à votre recommandation.

**Le président:** Donc, nous avons réussi sur ce point.

**M. Scott:** Oui.

**Le sénateur Lang:** Je crois que l'interdiction imposée seulement aux administrateurs est juste, monsieur le président. Les administrateurs des sociétés de la Couronne sont en majeure partie des administrateurs de l'extérieur et je ne crois pas que l'on doive leur imposer cette interdiction; mais je suis tout à fait d'accord pour que l'on impose cette restriction aux dirigeants des sociétés de la Couronne. A mon avis, un conflit d'intérêt est très possible.

**Le président:** Je crois aussi que l'on pourrait se trouver dans une situation où un dirigeant agit à titre d'administrateur d'une société de la Couronne et qu'aucun administrateur de la société de la Couronne n'est administrateur de banque.



[Text]

**Senator McIlraith:** Isn't the new bill an improvement on our recommendation in this respect?

**Senator Lang:** That is what I would think.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Scott:** The next item is the second one down on page 3. This is one that was dealt with in your report on the white paper and on the earlier bill. It relates to the entitlement under the old bill and the present bill in provincial governments to own up to 25 per cent of the shares of new banks for 10 years, reduced to 10 per cent interest thereafter. The recommendation of this Committee in response to the last bill was that no ownership of bank shares by provincial governments should be permitted. That was the position in respect of the white paper as well, and that has not been accepted.

**Senator Connolly:** The house committee is batting a higher average than we are thus far.

**Mr. Scott:** I am not sure whether one would want to keep a box score before we get to the end of this. I have not calculated what the box score is.

**The Chairman:** I suppose, Senator Connolly, it is easier to agree than to disagree and give reasons. In dealing with the white paper, we had evidence as to what the situation could develop into if you had a province having up to 25 per cent of the shares of a bank, or even participating in the creation of a new bank to the extent of contributing for 25 per cent of the shares. Human nature being what it is, and political considerations being what they are, there may be a tendency to make use of the bank facilities in directions that might not otherwise be taken.

**Mr. Scott:** In your report—and I believe it is at page 34—there is concern expressed about political policy considerations finding their way into decision-making in the banking community through the presence of equity interests resting with provincial governments.

**Senator Cook:** We can stand this for the moment. If in the end we are not convinced, all we have to do is again report in favour of our original recommendation. In the meantime, I suggest we stand it. I do not agree with the new bill in this respect. I think we were right in our recommendation, and perhaps we will want to include that recommendation again. In the meantime, I suggest we stand this item.

**Senator Connolly:** We can go further and amend the bill when it comes before us.

**Mr. Scott:** I would have thought, Mr. Chairman, subject to your views, that you might want to look at it again in the course of discussing the provisions of the bill. Curiously, this one permitting governments to own bank equity shares was one that the Northland people favoured, so you tried to help them in one area, and others in another area.

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Le nouveau projet de loi n'améliore-t-il pas notre recommandation à cet égard?

**Le sénateur Lang:** Oui, je crois.

**Le président:** Oui, en effet.

**M. Scott:** Passons au point suivant; le deuxième, à la page 3. C'est un aspect dont vous avez traité dans votre rapport sur le livre blanc et le projet de loi précédent. Il s'agit du droit accordé par l'ancien et l'actuel projet de loi aux gouvernements provinciaux de détenir jusqu'à concurrence de 25% des actions des nouvelles banques pour une période de dix ans, et de 10% des actions après dix ans. En réponse au dernier projet de loi, ce Comité avait recommandé que les gouvernements provinciaux ne soient pas autorisés à détenir des actions des banques. C'est également la position qu'il avait adoptée concernant le livre blanc, et on l'a rejetée.

**Le sénateur Connolly:** Jusqu'à maintenant, le Comité de la Chambre a une bien meilleure moyenne que nous.

**M. Scott:** Je doute de l'opportunité de faire de tels calculs. Personnellement, ils ne m'intéressent pas.

**Le président:** Je suppose, sénateur Connolly, qu'il est plus facile d'être d'accord que de ne pas l'être et d'avoir à donner des raisons. En ce qui concerne le livre blanc, nous avons entendu des témoignages quant aux situations qui pourraient surgir si une province détenait 25% des actions d'une banque ou encore, participer à la création d'une nouvelle banque en achetant 25% des actions. En effet, la nature humaine étant ce qu'elle est, et les considérations politiques étant ce qu'elles sont, les provinces pourraient être tentées de donner à des services bancaires une orientation qu'ils n'auraient jamais prise autrement.

**M. Scott:** Dans votre rapport (je crois que c'est à la page 34), vous exprimez une certaine inquiétude quant à la possibilité que des considérations d'ordre politique finissent par jouer un rôle dans le processus décisionnel de la collectivité bancaire, si les gouvernements provinciaux détenaient des actions.

**Le sénateur Cook:** Nous pouvons conserver cet amendement tel qu'il est libellé pour le moment. Mais si au bout du compte, nous ne sommes toujours pas convaincus, nous n'aurons qu'à déposer un rapport réinstaurant notre recommandation initiale. Dans l'intervalle, je propose que nous nous en tenions à cet amendement. Je ne suis pas d'accord avec le nouveau projet de loi à cet égard. Je pense que nous avons raison de présenter cette recommandation, et il se peut que nous décidions de la resoumettre de nouveau. Dans l'intervalle, je propose que nous conservions cet amendement.

**Le sénateur Connolly:** Nous pourrions même aller plus loin et amender le projet de loi lorsque nous en serons saisis.

**M. Scott:** J'aurais pensé, monsieur le président, compte tenu de vos opinions, que vous auriez eu envie de revoir cet aspect dans le cadre des discussions sur les dispositions du projet de loi. Il est assez curieux en effet de constater que cette disposition qui autorise les gouvernements à détenir des actions de banques avait gagné la faveur des gens de la Northland. En

[Text]

**Senator Cook:** It may eventually boil down to this: If, eventually, we have a number of amendments to the bill, this might be one of them.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Cook:** The way I feel about it is that if we had no amendments to the bill, I would not favour this one. It is political. We would not have much chance of our amendment being carried. However, if we do have a number of other amendments, perhaps we could include this one.

**The Chairman:** One we ran into concerned letters patent and public review, and based on our treatment of those, perhaps we should stand this amendment at the moment. Are you ready to go the whole way and say what we recommended is what should be done?

**Senator Molson:** I should like to know if there is some valid argument that we did not have when we were looking at this previously. That is, an argument that suggests that it is wise, useful or prudent for a provincial government to own equity in a bank. Other than a straight political issue, is there anything we did not realize or which was not brought to our attention before? Otherwise, I think the whole principle is completely wrong. It means more government involvement in business, which is heading in the wrong direction and can bring all sorts of pressures to bear. We have already seen examples of that. I think our point was very valid, unless there was something we did not know. Was there some argument elsewhere?

**The Chairman:** We can test the Inspector General on that.

**Senator Molson:** I think it would be worthwhile.

**The Chairman:** Shall that item stand?

**Hon. Senators:** Stand.

**Senator Buckwold:** It is interesting to note, as I review the report to refresh my memory, that Northland Bank had a vested interest in the preservation of these clauses of this bill because 10 per cent of the shares in that bank are presently being held in trust for the governments of the provinces of Manitoba and Saskatchewan pending passage of the new Bank Act.

**Senator Cook:** Was Alberta not invited to come in also?

**Senator Buckwold:** Certainly the governments of Saskatchewan and Manitoba are in.

**The Chairman:** The present Bank Act does not, and any of the previous Bank Acts did not, permit the sort of thing that this bill proposes.

[Traduction]

d'autres termes, vous les avez appuyés à certains égards et en avez appuyés d'autres à d'autres égards.

**Le sénateur Cook:** La question pourrait se résumer ainsi: si nous apportons, à un moment donné, des amendements à ce projet de loi, nous pourrions peut-être inclure celui-ci.

**Le président:** Très bien.

**Le sénateur Cook:** En ce qui me concerne, si nous n'apportons pas d'autres amendements à ce projet de loi, je ne serai pas en faveur de cet amendement. C'est une question de politique. Nous aurions très peu de chances de faire accepter notre amendement. Toutefois, si nous devons proposer un certain nombre d'autres amendements, nous pourrions peut-être inclure celui-ci.

**Le président:** En ce qui concerne l'amendement que nous avons proposé au sujet des lettres patentes et de l'examen public et compte tenu de la façon dont on les a traités, nous devrions peut-être accepter cet amendement tel quel, pour le moment. Êtes-vous disposé à aller jusqu'au bout et à arrêter le libellé de notre recommandation?

**Le sénateur Molson:** J'aimerais d'abord savoir si nous disposons d'éléments nouveaux que nous ignorions lorsque nous avons abordé cette question plus tôt. Y aurait-il des raisons de croire qu'il pourrait être sage, utile ou prudent qu'un gouvernement provincial détienne des actions d'une banque. Mises à part les questions d'ordre essentiellement politique, y a-t-il des faits qui nous ont échappé ou sur lesquels on n'aurait pas attirer notre attention? Autrement, je pense que ce principe est absolument faux. Il ne pourrait qu'entraîner une plus grande ingérence des gouvernements dans le monde des affaires, tendance fort peu souhaitable et qui pourrait donner lieu à toutes sortes de pressions. Nous en avons déjà eus des exemples. J'estime que notre raisonnement est tout à fait fondé, à moins que certains détails nous échappent. Mais qu'en pensent les autres intéressés?

**Le président:** Nous pouvons toujours en parler à l'Inspecteur général.

**Le sénateur Molson:** Je pense que ce serait une bonne idée.

**Le président:** Cet article devrait-il être laissé en suspens?

**Des voix:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** En feuilletant le rapport afin de me rafraîchir la mémoire, il est intéressant de voir que la Banque de Northland a intérêt à ce qu'on conserve ces dispositions du projet de loi, étant donné que 10% des actions de cette banque sont présentement gardées en fiducie, car les gouvernements des provinces du Manitoba et de la Saskatchewan attendent qu'on adopte la nouvelle Loi sur les banques.

**Le sénateur Cook:** N'a-t-on pas également invité l'Alberta à comparaître?

**Le sénateur Buckwold:** Il n'y a pas de doute que les gouvernements de la Saskatchewan et du Manitoba le feront.

**Le président:** L'actuelle Loi sur les banques ainsi que toutes celles qui l'ont précédé n'ont jamais permis le genre de chose proposé dans ce projet de loi.



[Text]

**Senator Buckwold:** Yes, I am aware of that. I was just pointing out that the shares were held in trust in order to meet the provisions of the present act.

**The Chairman:** The question may well be, having regard to the state of the law as it is in the existing Bank Act, as to whether even that was a proper legal step.

**Senator Buckwold:** That is exactly the point I am raising. They are being held in trust, and that may not meet the provisions of the present act.

**The Chairman:** Yes. I think we would be doing justice to it if we stand it. Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Scott:** Mr. Lewis is going to deal with the next amendment, which is on page 3, the third one down.

**Mr. John F. Lewis, C.A., Adviser to the Committee:** This deals with the interest that co-operative credit associations may have in a bank. You will remember that this committee made certain recommendations in connection with the white paper report. The white paper recommended that the limit be increased from 10 per cent to 25 per cent, and this committee took exception to that.

It looks as though your committee's recommendation has been carried through into the present bill, with a grandfathering of any interest in excess of the 10 per cent.

We have heard from the Northland Bank and the Canadian Co-operative Credit Society who appeared before this committee. It was admitted, of course, that they had an interest greatly in excess of 10 per cent.

We did make recommendations previously, in order to clarify the situation, that co-operative credit associations, locals and federations, were being deemed to be associated not only with their centrals, but also with other centrals across Canada. The bill was amended to remove the deemed association aspect as between centrals in different provinces.

They have now taken out a fair number of the clauses dealing with co-operatives and have inserted clauses dealing with centrals, and this makes the position much clearer.

The Commons committee agreed with this committee in this matter. The main effect is that the limit will remain at 10 per cent, but that there will be a grandfathering of any interest in excess of the 10 per cent, up to 25 per cent, for a period of 10 years. The effect of that is that if after 10 years the interest is in excess of 10 per cent, the shares in excess of 10 per cent cannot be voted. Presumably that bank will have increased its shares by that time and the percentage interest will have dropped down, although the amount will have remained constant.

I think that is the basic thrust of that amendment. This committee's recommendation has been accepted.

The clauses dealing with the Senate committee's report are on pages 34 and 35. The relevant clauses of the bill are clauses 109(2), 110(3) and 111(3).

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Oui, je le sais. Je ne fais que souligner que les actions étaient gardées en fiducie pour satisfaire aux dispositions de la loi actuelle.

**Le président:** Il y a peut-être lieu de se demander, compte tenu des dispositions de l'actuelle Loi sur les banques, si cela était vraiment légal.

**Le sénateur Buckwold:** C'est exactement le point que je soulève. Elles sont gardées en fiducie et cela peut très bien ne pas être conforme aux dispositions de la loi actuelle.

**Le président:** Oui. Je crois que nous aurions raison de laisser cet article en suspens. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** Oui.

**M. Scott:** M. Lewis va maintenant nous parler du prochain amendement qui est le troisième de la page 3.

**M. John F. Lewis, C.A., conseiller du Comité:** Il s'agit de la participation des coopératives de crédit à l'avoir des banques. Vous vous souviendrez que notre Comité a formulé certaines recommandations après étude du rapport sur le Livre blanc, dans lequel on recommandait que la limite passe de 10% à 25%, le Comité s'était opposé à cette recommandation du Livre Blanc.

Il semble qu'on a tenu compte de la recommandation de votre Comité dans ce projet de loi, et qu'on a prévu une clause de droits acquis pour toute participation excédant 10%.

Nous avons entendu les représentants de la Northland Bank et ceux de la Canadian Co-operative Credit Society qui ont comparu devant ce Comité. Il a été admis, bien entendu, qu'elles possédaient des participations de beaucoup supérieures à 10%.

Afin de clarifier la situation, nous avons déjà formulé des recommandations stipulant que les coopératives de crédit, les coopératives locales et les fédérations pourraient être réputées associées non seulement avec leurs centrals mais également avec d'autres centrals au Canada. Le projet de loi a été amendé afin d'éliminer l'association réputée de centrals dans différentes provinces.

Un bon nombre de dispositions concernant les coopératives ont été enlevées et on a ajouté des dispositions ayant trait aux sociétés coopératives centrals, ce qui clarifie la situation.

Le comité de la Chambre des communes partage le même avis que nous sur cette question. L'effet principal est que la limite demeurera à 10% et on reconnaîtra comme droit acquis toute participation entre 10% et 25% pendant une période de dix ans. Il en résultera que, si après dix ans, cette participation excède 10%, les actions excédant 10% ne pourront pas être assorties d'un droit de vote. Il est probable qu'à ce moment-là la banque aura augmenté le nombre de ses actions ou aura diminué sa participation en pourcentage tout en maintenant son capital-actions au même montant.

Je crois que c'est là l'élément de base de cet amendement. La recommandation du Comité a été approuvée.

Les dispositions concernant le rapport du Comité sénatorial se trouvent aux pages 34 et 35. Les dispositions du projet de loi portant sur cette question sont les suivantes: 109(2), 110(3) et 111(3).



[Text]

**The Chairman:** Any questions? Mr. Scott, do you have any comment?

**Mr. Scott:** No. I think the recommendation has been generally accepted.

**Senator Connolly:** Those clauses you mentioned are not shown in the summary of changes. However, clause 110(4) is shown.

**Mr. Lewis:** I have the details here, if you wish to see them.

**Senator Connolly:** The details are in the other clause.

**The Chairman:** Mr. Lewis, do you remember if we had evidence before us on the question of whether there was any situation where centrals or federations owned over 10 per cent and up to 25 per cent?

**Mr. Lewis:** Well, we did have before us perhaps three groups where this came out. One was the Northland Bank. The Canadian Co-operative Credit Society Limited appeared before us on another occasion. We also heard from the Montreal City and District Savings Bank.

The Fédération des Caisses Populaires Desjardins were before this committee, the Montreal City and District Savings Bank were before the committee at another time, and this arose on each occasion I think. The Banque Provinciale attempted to acquire an interest, through the Fédération des Caisses Populaires Desjardins, in the Montreal City and District Savings Bank at that time. Some caisses populaires already owned shares in the Banque Provinciale in excess of 10 per cent and it was felt that this grandfathering provision was put in to cover that situation, which had existed for many years but was not specifically provided for in the present Bank Act. It was felt that the amendment to the act through the bill was to cover that situation. I think that is how the grandfathering situation arose.

In the case of Northland Bank and the Canadian Co-operative Credit Society, this grew at the time of promoting the Northland Bank. It was necessary in that case, I think, to get the support of the credit union locals to get the bank on its feet at the start by subscription.

**The Chairman:** But this grandfathering would benefit the Northland Bank as well, would it not?

**Mr. Lewis:** Yes.

**The Chairman:** And might validate their holding in trust of shares or subscriptions for shares by the credit unions or the co-ops?

**Mr. Lewis:** That is correct. I think also the Canadian Commercial and Industrial Bank might be to a certain extent in the same position, but they did not appear as witnesses before this committee.

**The Chairman:** We made a recommendation. I think the other place went further than we did, and the question is how far we go in validating situations that are presently not in line with the law, although it is nice to tidy things up if you can do

[Traduction]

**Le président:** Avez-vous des questions? Monsieur Scott avez-vous un commentaire à faire?

**M. Scott:** Non. Je pense que la recommandation a été acceptée en général.

**Le sénateur Connolly:** Ces dispositions auxquelles vous avez fait allusion ne figurent pas dans le résumé des modifications. Cependant le paragraphe 110(4) est mentionné.

**M. Lewis:** J'en ai les détails ici si vous voulez y jeter un coup d'œil.

**Le sénateur Connolly:** Les détails sont dans l'autre article.

**Le président:** Monsieur Lewis, vous souvenez-vous que nous ayons eu des témoignages relatifs à la question de savoir s'il y avait des centrales, ou des fédérations qui possèdent plus de 10% et même jusqu'à 25% des actions émises?

**M. Lewis:** Eh bien, nous avons entendu trois groupes qui étaient dans cette situation. D'une part, il y eut la Northland Bank, et une autre fois, la Canadian Co-operative Credit Society Limited. Nous avons également eu la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal.

La Fédération des caisses populaires Desjardins sont également venues ici, de même que la Banque d'épargne du district et de la cité de Montréal, et ce fut je pense à chaque fois le cas. La Banque Provinciale a tenté d'acquérir à l'époque des actions, par l'intermédiaire de la Fédération des caisses populaires Desjardins, des actions de la Banque d'épargne du district et de la cité de Montréal. Certaines caisses populaires possédaient déjà plus de 10% des actions de la Banque Provinciale, et nous avons eu l'impression que cette clause de droits acquis servait précisément à pourvoir à cette situation qui existait depuis plusieurs années mais qui n'était pas prévue par la Loi sur les banques actuelle. Nous avons pensé que l'amendement proposé dans le bill visait justement ce genre de situation. Je pense que c'est ainsi que la clause de droits acquis est apparue.

Dans le cas de la Northland Bank et de la Canadian Co-operative Credit Society, il en a été question au moment du lancement de la Northland Bank. Dans ce cas, il a fallu, je pense, solliciter le soutien des caisses d'épargne et des banques locales pour mettre sur pied la banque par une émission d'actions.

**Le président:** Mais cette clause de droits acquis profiterait également à la Northland Bank, non?

**M. Lewis:** Oui.

**Le président:** Et elle pourrait en même temps garantir le portefeuille d'actions ou les émissions de ces banques sur les caisses de crédit ou les coopératives?

**M. Lewis:** Certainement. Je pense également que la Canadian Commercial and Industrial Bank aurait pu se trouver d'une certaine manière dans la même position, mais nous n'avons pas eu l'occasion d'entendre sa déposition ici.

**Le président:** Nous avons fait une recommandation. Je pense que l'autre endroit est allé plus loin que nous, et la question maintenant est de savoir jusqu'à quel point nous entérinons des situations qui sont en ce moment en contradic-

[Text]

it. What is there that we could do here? I do not see too much difference between the recommendations of the committee in the other place and our recommendations. What do you see as the difference there?

**Mr. Lewis:** I think they both work together, inasmuch as we suggested that the co-operatives locals, federations and centrals within one province should be deemed to be associated. As you know, there is a "being deemed association" paragraph in the report to do with an interest by associated persons in banks in aggregate up to 10 per cent. Previously there was a suggestion, in the way the previous bill had been worded, that the Caisses Populaires Desjardins would be deemed to be associated with the Canadian Co-operative Credit Society. We cleared that situation up, and also suggested the grandfathering up to the 25 per cent, but with the eventual reduction to 10 per cent, and with a strict limit of 10 per cent for any new acquisitions. So I think the two work together very well.

**The Chairman:** What they have incorporated in the bill is what was put forward by the Senate and by the committee of the other place, is that not right?

**Mr. Lewis:** I would agree, and I think that the House of Commons committee in its report to the House did not include everything that we recommended.

**The Chairman:** No.

**Mr. Lewis:** We recommended a little bit more.

**The Chairman:** They have accepted everything that both committees recommended?

**Mr. Lewis:** I believe so.

**Senator Cook:** Can you ask for more than that?

**The Chairman:** No, we are not operating in opposition to the committee of the other place. It is nice that we complement each other.

What is the view of the committee? Is this one that we stand to question the Inspector General on? Do we feel that the agreement is reasonably satisfactory?

**Senator McIlraith:** I think we should agree with it not standing.

**The Chairman:** Is that the consensus?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Connolly:** What happens in the case of Northland, which, according to my report, is 25 per cent owned by credit unions? It will be allowed to retain ownership of those shares and if new shares are issued, it cannot acquire more. As those shares are issued, their percentages fall. Is there some mechanism for getting them down to the 10 per cent within the 10-year period?

**Mr. Lewis:** There does not appear to be any mechanism, Senator Connolly, other than the fact that as they approach the 10-year limit they should get their house in order if they wish to vote those shares.

[Traduction]

tion avec la loi, bien qu'il soit malgré tout plaisant de mettre les choses au clair lorsque c'est possible. Que pouvons-nous exactement ici? Je vois peu de différences entre les recommandations du Comité de l'autre endroit et les nôtres. A votre avis, quelles sont-elles?

**M. Lewis:** Je pense qu'elles se complètent, dans la mesure où nous avons proposé que les coopératives locales, les fédérations ou les centrales à l'intérieur des provinces, devraient être réputées associées. Comme vous le savez, il y a un alinéa du rapport établissant qu'il y a présomption d'association quand il est question de participation de personnes associées à l'avoir des banques pouvant aller jusqu'à 10 %. On avait présenté une proposition, en fonction du libellé du bill précédent, établissant que les caisses populaires Desjardins seraient réputées être associées avec la Canadian Co-operative Credit Society. Nous avons clarifié la situation, et avons proposé de reconnaître un droit acquis pouvant aller jusqu'à 25 %, mais qui serait éventuellement réduit à 10 %, moyennant une limite de 10 % pour toute nouvelle acquisition. Je pense donc que les deux recommandations se complètent parfaitement.

**Le président:** Ils ont donc incorporé dans le bill les recommandations du Sénat et du Comité de l'autre endroit. Est-ce exact?

**M. Lewis:** C'est ce que je pense, et le Comité de la Chambre des communes, dans son rapport à la Chambre, n'a pas dû insérer tout ce que nous avions recommandé.

**Le président:** Non.

**M. Lewis:** Nos recommandations allaient un peu plus loin.

**Le président:** Ont-ils accepté tout ce que les deux comités ont recommandé?

**M. Lewis:** Je le crois.

**Le sénateur Cook:** Pouvez-vous en demander plus?

**Le président:** Non, nous ne sommes d'ailleurs pas chargés de nous opposer au Comité de l'autre endroit. Il est heureux qu'ils puissent se compléter.

Quelle est l'opinion du Comité? Faut-il réserver la question à l'Inspecteur général? Avons-nous le sentiment que ce soit un arrangement satisfaisant?

**Le sénateur McIlraith:** Je pense que nous devrions approuver sans réserve.

**Le président:** C'est le consensus?

**Des voix:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Qu'arrive-t-il dans le cas de la Northland dont, selon mes renseignements, 25 % des actions sont détenues par des caisses d'épargne? On lui permettra de conserver ces actions et, si d'autres actions sont mises en circulation, les caisses ne pourront en obtenir davantage. A mesure que ces actions sont mises en circulation, leur pourcentage baisse. Y a-t-il moyen de les faire baisser jusqu'à 10 % au cours de cette période de 10 ans?

**M. Lewis:** Il semble n'y avoir aucun mécanisme, sénateur Connolly, sinon qu'au fur à mesure qu'elle s'approche de l'échéancier de 10 ans, si elles veulent exercer le droit de vote



[Text]

**The Chairman:** Every time there is a new issue of shares—

**Senator Connolly:** . . . the percentage falls.

**The Chairman:** The people over the 10 per cent cannot subscribe to any of the new issues, so, of course, down goes their percentage. I suppose that in one sense it is a painless way of divesting from 25 per cent to 10 per cent.

**Senator Connolly:** Yes.

**The Chairman:** To me, it looks like a fair compromise.

Senator Molson, how do you feel about it?

**Senator Molson:** I agree.

**The Chairman:** That is the way we mark it.

**Mr. Scott:** The next one is on page 4. It is the third item down, and has to do with the storage of bank records abroad. Your recommendation on the predecessor bill is at page 51 of the report.

**The Chairman:** That is the white paper report or ours?

**Mr. Scott:** Your report.

The provisions are in the bill, under section 156. Before coming to those, I should say that I think the draftsmen of this summary would have been fairer to your committee if they had acknowledged in the "comments" that what they have done in the bill is really to adopt the concept that is referred to in the text of your report. So, for Senator Connolly's box score, you can mark this one favourably for the Senate.

**Senator Lafond:** Essentially, this is a matter I was interested in at the time. The earlier bill prohibited any possessing outside of Canada.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Lafond:** It now seems to me that nothing is prohibited. The Inspector General, according to subsection (4.2) may have the right to insist on more processing in Canada, but he does not seem to have any right to prohibit similar further processing abroad. That, it seems to me, is the essence of the objection we made. We are batting a thousand on that one.

**The Chairman:** I would think at least a thousand.

**Mr. Scott:** The concept, you will remember, was that the institutions, particularly in the software field, were concerned that this would inhibit the marketing of their services to Canadian institutions in that they could not take advantage of processors in the United States.

In your report you recommended primarily that this whole question be looked at in a broader spectrum than merely a Bank Act, and as an alternative you recommended that the prohibition be removed and that some narrower control be introduced. That is what they have done. They basically said

[Traduction]

dont ces actions sont assorties, elles devraient mettre de l'ordre dans leurs affaires.

**Le président:** Chaque fois que de nouvelles actions sont mises en circulation . . .

**Le sénateur Connolly:** Le pourcentage baisse.

**Le président:** Ceux qui dépassent le plafond de 10 % ne peuvent pas profiter des nouvelles actions. Donc, bien entendu, le pourcentage baisse. D'une certaine façon, c'est une méthode moins difficile de se départir d'actions et de les réduire de 25 % à 10 %.

**Le sénateur Connolly:** Oui.

**Le président:** Il me semble que c'est un compromis équitable.

Sénateur Molson, qu'en pensez-vous?

**Le sénateur Molson:** Je suis d'accord.

**Le président:** Voilà ce que nous retenons.

**M. Scott:** La prochaine question porte sur la page 4. Il s'agit de la troisième question en descendant, celle sur la conservation des livres des banques à l'étranger. Votre recommandation quant au projet de loi précédent se trouve à la page 51 du rapport.

**Le président:** S'agit-il du Livre blanc ou de notre rapport?

**M. Scott:** Votre rapport.

Les dispositions sont contenues dans le projet de loi, à l'article 156. Avant d'en parler, j'aimerais signaler qu'à mon avis, les auteurs de ce résumé auraient été plus justes envers votre Comité s'ils avaient reconnu dans les «observations» que dans le projet de loi, ils ont en réalité adopté l'idée exposée dans votre rapport. On peut donc dire au sénateur Connolly, qui tient compte de ces choses, que c'est le Sénat qui marque un but.

**Le sénateur Lafond:** Il s'agit essentiellement d'une question qui m'intéressait à l'époque. Le projet de loi précédent empêchait de conserver des dossiers à l'étranger.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Lafond:** Il me semble bien maintenant que rien n'est défendu. Aux termes du paragraphe (4.2), l'Inspecteur peut avoir un droit de regard et demander de traiter plus de renseignements et de données au Canada, mais il ne semble pas avoir le droit de demander d'empêcher de faire cela à l'étranger. Voilà, il me semble, l'essentiel de votre objection. Je crois que ce coup, porte notre compte à 1,000 points.

**Le président:** Au moins 1,000.

**M. Scott:** Si vous vous souvenez bien, les établissements et particulièrement les sociétés de services et de conseil en informatique s'inquiétaient du fait que cela pourrait les empêcher d'offrir leurs services aux établissements canadiens, puisqu'ils ne pourraient pas avoir recours aux sociétés américaines.

Dans votre rapport, vous avez recommandé d'abord que la question soit envisagée dans un contexte plus vaste que celui de la loi sur les banques et, comme autre possibilité, vous avez recommandé de supprimer cette contrainte et de prévoir un contrôle plus sévère. Ce qui a été fait. On a dit, essentielle-



*[Text]*

that anything which is to be processed in a foreign jurisdiction by way of data should be copied domestically and the material processed made available to the Inspector General. To paraphrase clause 156(4) and (4.2), it states that, in the event the Inspector is at any time of the opinion that further processing outside Canada of information or data relating to any such copies is incompatible with the fulfilment of his responsibilities under this act, he may direct the bank to further process information or data relating to such copies in Canada.

Essentially, what you have suggested has been adopted, namely that, as long as there is material kept in Canada that he can have resort to, there is no prohibition against processing abroad, except in the unlikely event that by processing abroad alone he is being inhibited in the discharge of his duties. That is my reading of the whole thing.

**Senator Lafond:** Even then he can request duplicate processing in Canada and abroad, but he is not prohibited.

**Mr. Scott:** Yes, of course. In other words, all he can do is direct that the processing take place in Canada, but it may also continue to take place abroad. I am not sure what the economic ramifications of that would be.

**Senator Connolly:** I am thinking of the physical ramifications. If the processing takes place abroad, do we know that the results of such processing can be made available to the Inspector General if he asks for them?

**Mr. Scott:** As I understand the bill, it is the raw material that is required to be made available to him in Canada. As you can see from subsection (4) of clause 156, there is an outline of what must be maintained in Canada. Clause 156(4) states that a bank:

... shall maintain and process in Canada any information or data relating to the preparation and maintenance of such records.

Continuing on, (4.1) states:

—Subject to subsection (4.2), a bank may maintain copies of any records and registers referred to in subsection (4) and may further process information or data relating to such copies inside or outside Canada.

The provision under subclause (4.2) relates to the Inspector General's right to have a list of this material and to have recourse to it.

As I understand it and from what we looked at before, this would not present a problem, although I suppose it might be worth asking the institutions involved.

My recollection from reading this and in light of what we heard before is that this is the kind of safeguard they wanted maintain. They obviously objected to the prohibition but did not mind providing assurance to the Inspector General that the data would be made available, provided they could process it abroad. That is what this provides, I believe.

*[Traduction]*

ment, qu'il faudrait conserver au pays des copies des renseignements et des données devant être traitées à l'étranger pour qu'elles soient à la disposition de l'inspecteur général. Pour résumer le paragraphe 156(4) et (4.2), si l'inspecteur estime que le fait de traiter à l'étranger ces renseignements et données l'empêche d'exécuter ses fonctions, il peut ordonner à la banque d'effectuer cette opération au Canada.

Votre proposition a donc été adoptée; c'est-à-dire que, dans la mesure où il dispose au Canada des renseignements et des données qu'il peut consulter, rien n'empêche leur traitement à l'étranger, sauf dans le cas peu probable qu'en permettant cette opération à l'étranger seulement, il est empêché d'exécuter ses fonctions. C'est mon interprétation de la question.

**Le sénateur Lafond:** Même dans ce cas, il peut exiger que l'opération soit faite à la fois au Canada et à l'étranger, mais l'opération n'est pas défendue.

**M. Scott:** Oui, bien entendu. En d'autres mots, il ne peut que demander que l'opération soit faite au Canada, mais l'opération à l'étranger peut également continuer. Je ne sais pas au juste quelles en seraient les retombées économiques.

**Le sénateur Connolly:** Je pense aux ramifications physiques. Si le traitement se fait à l'étranger, savons-nous si les résultats peuvent être mis à la disposition de l'inspecteur général si celui-ci en fait la demande?

**M. Scott:** Si je comprends bien le projet de loi, ce sont les documents de base qu'on doit mettre à sa disposition au Canada. On trouve au paragraphe 156(4) une description de ce qu'une banque doit tenir au Canada. Le paragraphe 156(4) stipule qu'une banque

—doit également conserver et traiter au Canada tous les renseignements ou données se rapportant à la tenue et à la conservation de ces livres.

Et le paragraphe (4.1) dit ceci:

Sous réserve du paragraphe (4.2), une banque peut tenir en plusieurs exemplaires les registres et les livres visés au paragraphe (4) et on peut en outre traiter au Canada ou à l'étranger les renseignements et les données se rapportant à ces exemplaires.

La disposition du paragraphe (4.2) concerne le droit de l'inspecteur général d'obtenir une liste de ces documents et son droit de recours à cet égard.

D'après ce que je crois comprendre, et d'après ce que nous avons examiné auparavant, cela ne poserait pas de problème. Je suppose toutefois qu'il vaudrait la peine de poser la question aux établissements en cause.

Si ma mémoire est bonne, et d'après ce que nous avons entendu auparavant, c'est le type de garantie qu'ils voudraient conserver. Ils se sont manifestement opposés à l'interdiction, mais ils n'avaient rien contre le fait d'assurer l'inspecteur général que les données lui seront fournies, pourvu qu'ils puissent en faire le traitement à l'étranger. C'est exactement ce que prévoit cette disposition, je crois.

[Text]

**The Chairman:** Do we check this?

**Mr. Scott:** Perhaps we should mark it for checking.

**The Chairman:** Perhaps we should mark this for discussion with the Inspector General.

**Senator Molson:** For confirmation.

**Mr. Scott:** We might confirm it, both with the Inspector General and the data processors.

**The Chairman:** I suppose that raises the question as to whether the credits to both committees have been reasonably well allocated or not in the drawing up of this summary. Now it would appear that this is one that misses the substantial point or principle that made this committee urge that this be dealt with in this way, and there was one other. Perhaps that is a form of vanity we can forego.

**Senator Laird:** Agreed.

**Senator Connolly:** Were there many objections from the data processors to the effect that this business be kept in Canada? Did they acknowledge that what the banks wanted could not be done in Canada?

**Mr. Scott:** As I recall it, they were saying that they could not market their programs to banks if those programs depended on foreign processing, and such foreign processing was prohibited. As I understand it, they are basically saying that the computer bank likely to be used for sophisticated processes is not in Canada. As I recall it, they even said it was in California.

**Senator Cook:** My understanding of it is that the Inspector General's only objection was that the original data not go outside Canada. As long as that was met, he did not care where it was processed.

**Senator Molson:** The data processors themselves felt that they were going to lose the handle if there was no restriction. That was their concern. That is my recollection.

**Mr. Scott:** That is right. The Inspector General did not want to lose control over access to the material, and the data processors did not want to be prohibited from selling a service which involved processing in the United States. I remember when the Inspector General was here, as obviously turned out, that he was not offended by the idea of a narrower position that would give him the safeguard he wanted.

**The Chairman:** The next item?

**Mr. Scott:** The next item deals with the limit on mortgage lending. This is found on page 4, the last item.

This was the subject of very extensive material in the report on the last bill at page 42. You will recall that, essentially, in the old bill the proposal was that the 10 per cent limit then existing be lifted entirely and that there be no limit on residential mortgage lending by banks. As a result of your

[Traduction]

**Le président:** Voulez-vous que l'on en fasse la vérification?

**M. Scott:** Nous devrions peut-être l'annoter pour fin de vérification.

**Le président:** Ou pour fin de discussion avec l'Inspecteur général.

**Le sénateur Molson:** Pour fin de confirmation.

**M. Scott:** Nous pourrions le confirmer auprès de l'Inspecteur général ainsi qu'auprès des responsables du traitement des données.

**Le président:** Je suppose que cela soulève la question de savoir si les crédits accordés aux deux comités ont été raisonnablement bien répartis lors de l'établissement de ce sommaire. Il semblerait qu'il s'agisse d'un crédit qui ne correspond pas au point ou principe important qui a incité le Comité à recommander fortement que ce soit traité de la sorte. Il y en a aussi un autre. C'est peut-être une forme d'inconsistance que nous pouvons éviter.

**Le sénateur Laird:** Bien d'accord!

**Le sénateur Connolly:** Y a-t-il eu de la part des responsables du traitement des données de nombreuses objections au fait de conserver cette activité au Canada? Ont-ils reconnu que ce que les banques voulaient ne pouvait être effectué au Canada?

**M. Scott:** Si je me souviens bien, ils ont dit qu'ils ne pourraient vendre leurs programmes aux banques si, dans la mesure où ces programmes dépendent du traitement à l'étranger, un tel traitement était interdit. Si je ne m'abuse, ils ont dit essentiellement que la banque informatique qui sera vraisemblablement utilisée pour des opérations de traitement perfectionnées ne se trouve pas au Canada. Si j'ai bonne mémoire, ils ont même dit qu'elle se trouvait en Californie.

**Le sénateur Cook:** D'après ce que j'ai cru comprendre, l'Inspecteur général s'opposait uniquement à ce que les données originales passent à l'étranger. Pour le reste, il se souciait peu de l'endroit où elles étaient traitées.

**Le sénateur Molson:** Les responsables du traitement des données eux-mêmes ont jugé qu'ils allaient perdre le contrôle s'il n'y avait pas de restriction. C'était là leur inquiétude, si je ne m'abuse.

**M. Scott:** C'est juste. L'Inspecteur général ne voulait pas perdre le contrôle de l'accès aux documents, et les responsables du traitement des données ne voulaient être empêchés de vendre un service comportant une part de traitement aux États-Unis. Lorsque l'Inspecteur général a comparu devant nous, il ne me semble pas, si j'ai bonne mémoire, qu'il ait été choqué par l'idée d'une position plus étroite lui accordant la garantie qu'il souhaitait.

**Le président:** Le point suivant.

**M. Scott:** Le point suivant concerne la limite des prêts hypothécaires. Il figure au bas de la page 4, dernier article.

Il a fait l'objet d'arguments exhaustifs dans le rapport sur le dernier projet de loi à la page 42. Vous vous rappellerez que dans l'ancien projet de loi, la proposition voulait surtout que la limite de 10% qui existait alors soit supprimée, et qu'il n'y ait plus de limite aux prêts sur hypothèque résidentielle consentis



*[Text]*

deliberations, you recommended that the limit be increased to 15 per cent and that the lid not be taken off. Speaking for myself, surprisingly the new bill accepts retaining the limit at 10 per cent.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, this one has to be read in conjunction with the first item on page 8. Under that item the house committee recommended as follows:

Banks be required to do financial leasing and factoring in subsidiaries and permitted to do mortgage lending and venture capital through subsidiaries.

That has been accepted in the new bill. The effect of that is to make the limitation on mortgages meaningless. The banks, through subsidiaries, can do whatever mortgage lending they like. So, that one, it seems to me, has to be stood and examined very carefully at a later date. Speaking for myself, I was rather impressed with the representations made to us by the trust industry.

**The Chairman:** May I have that reference again?

**Senator Cook:** The fourth item on page 4 purports to retain the limit, and the first item on page 8 lifts the lid on the limit.

**Mr. Lewis:** It does lift the lid, Senator Cook, but it had already been lifted, as far as I can see. Banks, under the present Bank Act, conduct mortgage loan operations through wholly-owned subsidiaries.

**Senator Cook:** That is why I put my question in relation to the duties of the Inspector General of Banks. If under the Bank Act banks are prohibited from doing a certain thing and they then circumvent the Bank Act by carrying out that operation through a subsidiary, we are left with the question of who is looking after the public interest. If the Bank Act sets out that banks cannot engage in a given activity and the banks get around that by incorporating subsidiaries, who then is looking after the public interest?

**Mr. Lewis:** The attitude of the Inspector General of Banks has changed with the possibility of banks conducting certain operations through either wholly-owned or partly-owned subsidiaries, provided that those figures are consolidated with the banks' figures in their annual or monthly returns.

To what extent the act is going to control those figures is open to conjecture. In the past, mortgage loans of banks issued through a wholly-owned mortgage loan subsidiary were not consolidated for purposes of the 10 per cent limit.

**Senator Connolly:** So, the banks legally have unlimited power to lend even above the 10 per cent limit if they do so through the subsidiary.

**Mr. Lewis:** It would appear so, Senator Connolly.

**Senator McIlraith:** In this new legislation, we are into a situation where we would prohibit the banks from doing something directly and yet permit them to do indirectly what

*[Traduction]*

par les banques. A la suite de vos délibérations, vous avez recommandé que cette limite soit portée à 15%. Personnellement, j'ai été surpris de ce que le nouveau projet de loi maintienne cette limite à 10%.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, je vous référerai, pour cette question, au premier article de la page 8, où figure la recommandation suivante du comité de la Chambre des communes:

Que l'on exige des banques qu'elles pratiquent par l'intermédiaire de leurs filiales, le crédit-bail financier et l'affacturage, et qu'il leur soit permis de consentir des prêts hypothécaires et de participer à des entreprises de capital-risque par l'intermédiaire de leurs filiales.

Cette suggestion a été incluse dans le nouveau projet de loi. Elle a pour effet de rendre inutiles les limites imposées sur les hypothèques. Les banques, par l'intermédiaire de leurs filiales, sont libres de prêter quelque montant que ce soit sur hypothèque. Il faudra donc, à mon avis, étudier très attentivement cette question plus tard. Pour ma part, j'ai été plutôt frappé des recommandations formulées par les sociétés fiduciaires.

**Le président:** Pouvez-vous me citer de nouveau la référence?

**Le sénateur Cook:** Le quatrième point à la page 4 nous invite à retenir la limite, et le premier point à la page 8 lui enlève toute portée.

**M. Lewis:** C'est exact, sénateur Cook, mais à mon avis, elle n'en avait déjà plus tellement. Aux termes de l'actuelle Loi sur les banques, celles-ci sont autorisées à consentir des prêts hypothécaires par l'entremise de leurs filiales à part entière.

**Le sénateur Cook:** Voilà pourquoi j'ai posé cette question sur les responsabilités de l'inspecteur général des banques. Si, aux termes de la Loi sur les banques, celles-ci ne sont pas autorisées à effectuer certaines transactions, et qu'elles s'y soustraient en les confiant à leurs filiales, nous avons tout lieu de nous demander qui s'occupe de l'intérêt public. Si la Loi sur les banques stipule que les banques ne peuvent pas exercer une activité donnée et que celles-ci se dérobent à la loi en constituant des filiales, qui alors veillera à l'intérêt public?

**M. Lewis:** L'attitude de l'inspecteur général des banques a changé depuis que les banques sont autorisées à effectuer certaines transactions par l'entremise de leurs filiales à part entière ou de filiales dont elles sont partiellement propriétaires, pourvu que leurs résultats soient consolidés avec ceux de la banque dans son rapport annuel ou mensuel.

Dans quelle mesure la loi contrôlera-t-elle ces résultats? Cela repose entièrement sur des conjectures. Dans le passé, les prêts hypothécaires consentis par les banques par l'entremise d'une filiale à part entière n'étaient pas consolidés en raison de la limite de 10%.

**Le sénateur Connolly:** Donc, les banques ont un pouvoir illimité de consentir des prêts, même au-delà de la limite de 10%, si elles le font par l'entremise de leurs filiales.

**M. Lewis:** Il semble qu'il en soit ainsi, sénateur Connolly.

**Le sénateur McIlraith:** Aux termes de ce nouveau projet de loi, nous interdisons aux banques d'effectuer directement certaines transactions mais nous leur permettons indirectement de



[Text]

they cannot do directly, and in fact have been. What is the purpose, then, of the limitation in the first place? It seems to me senseless to place a 10 or 15 per cent limit if that limit can be circumvented through a subsidiary. Are we really misrepresenting to the public what the legislation contains if, in another clause, the banks are allowed, through a subsidiary, to lend without any limit whatever?

It seems to me this is one which should be postponed for further consideration. I am certainly not satisfied on it at the moment, and I am not sure I am very clear on it, either.

**The Chairman:** The present limit of 10 per cent on mortgage loans represents 10 per cent of the deposit liabilities and debentures. Those are specific determinable amounts. How can you, by virtue of the reference on page 8, water that down and increase beyond 10 per cent on that measuring basis?

**Senator McIlraith:** That is my very point. Looking at page 8—and, as I say, I may not be right on this—it would seem as though the bank is not bound by that earlier limitation as long as the lending is done through a subsidiary. I think we should postpone consideration of this clause so that we can get clarification on this point.

**The Chairman:** Are you going so far as to suggest that in the case where you have a bank and a bank subsidiary, the 10 per cent limit would apply to the bank and its deposit liabilities and debentures? How does that increase the authority of the bank subsidiary to measure the loans that it makes? The bank subsidiary does not accept deposits; it does not carry on a banking business. That being so, how do you measure the limit? Is the limit an overall limit of 10 per cent of deposit liabilities and debentures, whether done through the bank, through the subsidiary, or a combination of both?

**Senator McIlraith:** That is the very point I want to be satisfied on, Mr. Chairman. At this point, I am not satisfied in that respect. I think we need to look at it on another occasion. I am not prepared to develop it now.

**The Chairman:** You are saying that the recognition of subsidiaries is not a method of providing an increase in the lending supply of money?

**Senator Connolly:** An escape from the 10 per cent limitation.

**Senator McIlraith:** I want to be sure that it is not an escape from the 10 per cent limitation.

**Senator Connolly:** Perhaps I might ask a supplementary question. Are there separate figures available for the direct loans made by the chartered banks in the field of mortgage lending, on the one hand, and, on the other, figures in relation to the amount of lending that is done in the same field by bank subsidiaries, whether wholly owned or partly owned?

**Mr. Lewis:** In this committee's report, Senator Connolly, you will find a number of appendices which, while they do not break out separately those figures, are based on those figures. In some of the schedules, we combined the bank's total mortgage lending through the bank directly together with the

[Traduction]

le faire, et en fait c'est ce qu'elles font. Alors, dans quel but leur impose-t-on une limite en premier lieu? Il me semble inutile d'imposer une limite de 10% ou de 15%, si l'on peut s'y soustraire par l'entremise d'une filiale. Nous induisons donc la population en erreur sur le contenu du projet de loi si, dans un autre article, nous permettons aux banques par l'entremise d'une filiale, de consentir des prêts sans limite.

A mon avis, cette question devrait être reportée pour une étude plus en profondeur. Je ne suis certainement pas satisfait dans le moment et elle me paraît aussi obscure.

**Le président:** La limite actuelle de 10% sur les prêts hypothécaires se calcule à partir du passif-dépôts et des débentures de la banque. Ce sont des montants précis et calculables. Comment peut-on, en se reportant à l'article de la page 8, oublier cette exigence et porter la limite à plus de 10%?

**Le sénateur McIlraith:** C'est précisément ce que je voulais faire remarquer. En lisant la page 8—et, comme je l'ai dit, je n'ai peut-être pas raison—il semble que la banque ne soit pas liée par la limite imposée antérieurement pour autant que le prêt est consenti par une filiale. A mon avis, nous devrions reporter l'étude de cet article et obtenir des éclaircissements sur cette question.

**Le président:** Allez-vous jusqu'à proposer que dans le cas d'une banque et d'une filiale, la limite de 10% s'appliquerait à la banque en fonction de son passif-dépôts et de ses débentures? Comment cela peut-il permettre à une filiale de calculer la proportion de prêts? La filiale n'accepte pas de dépôts. Elle n'exerce pas d'activités bancaires. Donc, comment peut-elle calculer sa limite? Cette limite est-elle une limite globale de 10% sur le passif-dépôt et les débentures de la banque ou de la filiale, ou des deux?

**Le sénateur McIlraith:** C'est la question précise que je voulais éclaircir, monsieur le président. Je ne suis pas satisfait des explications données. A mon avis, nous devons l'étudier à une autre occasion. Je ne suis pas en mesure d'élaborer sur cette question actuellement.

**Le président:** Vous dites que la reconnaissance des filiales ne constitue pas un moyen d'augmenter les disponibilités de prêts?

**Le sénateur Connolly:** Elle permet de se dérober à la limite de 10%.

**Le sénateur McIlraith:** Je veux m'assurer que cela ne serve pas à contourner la limite de 10%.

**Le sénateur Connolly:** J'ai une question supplémentaire à poser. Dispose-t-on d'une part de chiffres relatifs aux prêts hypothécaires directs qu'effectuent les banques à charte et d'autre part de chiffres concernant le montant des prêts de même nature effectués par des filiales en propriété exclusive ou non?

**M. Lewis:** Dans le rapport du comité, sénateur Connolly, vous trouverez un certain nombre de documents qui, même s'ils ne donnent pas une ventilation des chiffres, se fondent sur ces derniers. Dans certains des tableaux, nous avons combiné l'ensemble des prêts hypothécaires de la banque ainsi que le

[Text]

among through its wholly-owned subsidiary. We have those figures here.

**Senator Connolly:** Can you give us the page reference?

**Mr. Lewis:** This is at pages 66 and 67 of this committee's report on the previous bill.

One point that should be made is that the mortgage loan subsidiaries of banks are subject to the Loan Companies Act in the same way as trust companies are as far as reserve ratios and that type of control are concerned. It is quite separate from the Bank Act. In other words, mortgage loan companies do have a policing structure, if you like, for their operations. The money that they receive from borrowing goes into mortgage lending. Of course, they borrow at one rate and lend at another, and the extent of inter-company financing—that is, how much the banks lend to their own wholly-owned subsidiaries for mortgage lending—I do not think is available, but it may be made available.

**Senator Connolly:** How much, in turn, do these subsidiaries lend out on mortgages?

**The Chairman:** Exactly?

**Senator Connolly:** I notice that on page 66, Appendix A, there is a 10 per cent limit set out in column four. The last column shows excess capacity. The second-last column shows that after 1968 the banks were lending more than the 10 per cent limit. I assume that was done as a result of the operation of subsidiaries.

**Mr. Lewis:** No. Appendix A was made to show the amount by which the aggregate of banks' mortgage lending was below their limit.

In 1977 the limit was approximately \$9 billion. Their actual lending was \$4.6 billion; and the excess capacity was \$4.4 billion. That is the difference. That shows that in aggregate they were considerably below, and the 10 per cent limit might be adequate in the aggregate. However, apparently, there were some banks that were nearing the 10 per cent limit individually.

**Senator Connolly:** You do not think that any of them, even with the direct or indirect lending from the subsidiaries, exceeded 10 per cent?

**Mr. Lewis:** It could very well be close to that figure. I am of the opinion that the banks are not too concerned with the 10 per cent limit for the very reason that, if they were getting up to that limit, they could sell off blocks of their own mortgages to their wholly-owned subsidiaries or to other trust or mortgage companies if required.

**Senator Connolly:** That seems to point out exactly what Senator McIlraith was saying.

**The Chairman:** That is what they do from time to time.

**Mr. Lewis:** Yes, that is what they do.

[Traduction]

montant, qu'ils soient effectués directement par la banque ou par une filiale possédée en propriété exclusive. Nous avons ces chiffres ici.

**Le sénateur Connolly:** Pouvez-vous nous donner la page?

**M. Lewis:** Oui, il s'agit des pages 66 et 67 du rapport du comité sur le bill précédent.

Il convient de remarquer que les filiales des banques qui s'occupent de prêts hypothécaires sont assujetties à la Loi sur les compagnies de prêts, au même titre d'ailleurs que les sociétés de fiducie pour ce qui est du pourcentage des réserves et de ce type de contrôle. Elles n'ont donc rien à voir avec la Loi sur les banques; en d'autres termes, les sociétés de prêts hypothécaires ont leur propre processus décisionnel, si vous voulez, un ce qui concerne leurs opérations. Les fonds qu'elles reçoivent grâce à des emprunts sont affectés aux prêts hypothécaires. Bien entendu, les banques empruntent à un taux et prêtent à un autre, mais on ne connaît pas le volume du financement entre les sociétés, soit le montant que prêtent les banques à leurs filiales possédées en propriété exclusive en vue de consentir des prêts hypothécaires, quoiqu'on pourrait l'obtenir.

**Le sénateur Connolly:** Quel est le pourcentage des prêts hypothécaire que consentent ces filiales?

**Le président:** Le pourcentage exact?

**Le sénateur Connolly:** Je remarque qu'à la page 66, appendice A figure une limite de 10% dans la quatrième colonne; la dernière colonne indique la capacité excédentaire et l'avant-dernière, qu'après 1968 les banques dépassaient la limite de 10% en matière de prêts. J'imagine que cela résulte des transactions effectuées par les filiales.

**M. Lewis:** Non, l'appendice A a pour objet d'indiquer de combien l'ensemble des prêts hypothécaires effectués par les banques étaient en-deça de la limite.

En 1977, la limite était d'environ 9 milliards de dollars et les prêts réels se sont élevés à 4 6 milliards avec une capacité excédentaire de 4 408 milliards: voilà la différence. Cela démontre que dans l'ensemble, le montant des prêts était très bas et que la limite des 10% pourrait suffire dans l'ensemble. Cependant, apparemment, certaines banques respectaient individuellement, à quelques dixièmes près la limite des 10%.

**Le sénateur Connolly:** Vous ne pensez pas qu'elles ont toutes, même avec les prêts directs ou indirects effectués par leurs filiales, dépassé 10%?

**M. Lewis:** Oui, le montant devrait approcher de ce chiffre. D'après moi, les banques ne se préoccupent pas beaucoup de la limite de 10% pour la bonne raison que, si elles s'en tenaient à cette limite, elles pourraient vendre des tranches de leurs propres prêts hypothécaires à leurs filiales possédées en propriété exclusive ou à d'autres sociétés de fiducie ou de prêts hypothécaires, au besoin.

**Le sénateur Connolly:** Cela revient à la même chose que ce que disait le Sénateur McIlraith.

**Le président:** C'est ce qu'elles font de temps en temps.

**M. Lewis:** Oui.



[Text]

**Senator Connolly:** Senator McIlraith said that is doing indirectly what they are not allowed to do directly under the act.

**Senator Cook:** Why do we solemnly debate whether the limit should be 10 or 15 per cent when it means nothing?

**Mr. Lewis:** Historically, in the previous revisions of the Bank Act, there was no limit; the limit was zero. They then decided at the 1967 revision to allow banks into the business of mortgage lending and they did put a limit of 10 per cent on that. It seems to have worked fairly well.

**The Chairman:** I think the purpose of the limitation was to leave more money available to go into other economic operations. This was a theory that the legislators had at that time. I do not know that it works.

Are you through with this one?

**Senator Cook:** We are going to stand it, are we not?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Cook:** I am not through with it by a long way yet.

**The Chairman:** We will stand it, and that will give you your chance to ask the Inspector General about it.

**Mr. Scott:** The next item is at the top of page 5 and deals with financial leasing.

**Mr. Lewis:** You will remember that under Bill C-15 banks were to be permitted to engage in financial leasing, and that regulations were published. This committee had a good amount of discussion and considerable consideration was given to these amendments and certain recommendations were made, particularly to the regulations. In the Senate committee's report there were a number of recommendations made, and it does not appear that very many of those recommendations are in the new regulations which have recently been issued but which we have not yet had time to study thoroughly.

I think the main concern had to do with fleet leasing of automobiles and trucks. The method of control appears to be through merely amending the bill along these lines—Clause 172(1)(j) states:

through a subsidiary of the bank and not otherwise, subject to any terms and conditions prescribed by the regulations, engage in financial leasing and in the course thereof acquire, at the request of a specific lessee for leasing by him, hold and lease personal property whether or not such property becomes affixed to real property;

The main accent there is on "at the request of a specific lessee for leasing by him".

The summary of the regulations indicates that they accept the House of Commons committee's recommendations which, in summary, state that banks be excluded from directing proposed lessees to specific dealers, and that the government should consider ways to ensure that banks are limited to

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Le Sénateur McIlraith a dit qu'elles faisaient indirectement ce qu'elles ne pouvaient pas faire directement aux termes de la Loi.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi discuter si la limite doit être de 10 ou 15%, si elle ne signifie rien?

**M. Lewis:** Par le passé, dans les précédentes révisions de la Loi sur les Banques, il n'y avait pas de limite. Les législateurs ont donc décidé lors de la révision de 1967 d'autoriser les Banques à s'occuper des prêts hypothécaires et fixe à cet égard une limite de 10%. Le système semble avoir fonctionné assez bien.

**Le président:** Je pense que cette limite avait pour objectif de permettre d'affecter davantage de fonds aux autres activités économiques. C'est la théorie que les législateurs avaient en tête à ce moment-là. Je ne sais pas si cela fonctionne.

Avez-vous fini ce sujet?

**Le sénateur Cook:** Cette question sera réservée n'est-ce pas?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Je suis loin d'avoir fini.

**Le président:** La question est réservée: vous aurez ainsi le temps de vous renseigner auprès de l'Inspecteur général à ce sujet.

**M. Scott:** Le point suivant se trouve en haut de la page 5 et traite de crédit-bail.

**M. Lewis:** Vous vous appellerez sans doute qu'aux termes du bill C-15 les Banques ont été autorisées à se lancer dans le crédit-bail et que des règlements ont été publiés. Ce Comité a abondamment débattu la question et s'est attentivement penché sur ces modifications et sur certaines recommandations faites notamment en ce qui concerne les règlements. Le rapport du Comité sénatorial comportait un certain nombre de recommandations mais apparemment, peu d'entre elles figurent dans les nouveaux règlements qui viennent d'être publiés, mais que nous n'avons pas encore eu le temps d'étudier en profondeur.

Je pense que la principale préoccupation concernait le crédit-bail relatif aux parcs d'automobile et de camions. Le seul moyen de contrôle consiste semble-t-il à modifier le projet de Loi de la manière suivante: le paragraphe 172(1)(j) stipule:

Sous réserve des modalités prescrites par les règlements et uniquement par l'intermédiaire de ses filiales, effectuer du crédit-bail financier et dans le cadre de ces opérations, acquérir, détenir et louer des biens meubles, qu'ils soient fixés ou non à des immeubles, en vue de les donner à bail à un locataire déterminé qui lui en a fait la demande;

L'accent est mis sur «... à un locataire déterminé qui lui en fait la demande...»

Le résumé des règlements indique qu'ils acceptent les recommandations du comité de la Chambre des communes qui, en résumé, souhaite qu'on interdise aux banques d'envoyer des locataires auprès de négociants donnés et que le gouvernement trouve le moyen de s'assurer que les banques soient

[Text]

financial leasing and propose regulations to accompany the introduction of the bill to Parliament.

From our very brief study of the new regulations it is not very apparent as to how they intend to enforce this aspect.

**Senator Cook:** They say that banks are to be excluded from directing proposed lessees. How are they going to police that?

**Mr. Lewis:** It is not apparent at this stage from either the act or the regulations. I think it requires further study, and perhaps discussion with representatives of the minister and perhaps it is there, but it is not readily apparent. There is no mention of automobiles or trucks, or of fleet or wholesale leasing, and I doubt whether this is very satisfactory to the industry.

**The Chairman:** You mean the subject matter of financial leasing is not stated?

**Mr. Lewis:** The subject matter is stated.

**Mr. Scott:** The subject of the lease.

**Mr. Lewis:** It just says, "personal property"; it does not mention automobiles specifically.

**The Chairman:** It seems to me that the evidence we have is from automobile dealers, and the manner in which it is stated is very general and very vague. What is the area of financial leasing—no limitation?

**Mr. Lewis:** Only as prescribed by the regulations. The regulations have not changed very much from the previous draft.

**The Chairman:** What I am getting at is that we have to be careful that the regulations do not legislate. If there is legislation, it should be in the bill.

**Senator Cook:** I am interested in banks being excluded from directing proposed lessees. Every year in April you assist yourself in your income tax. What happens if you send a form round to the bank manager and ask him if he directed anybody? You can never police that; it is just silly. Outright prohibition makes sense, but not this thing.

**Mr. Scott:** Mr. Chairman, I think you will need more help from your advisers than we can give you at the moment. We shall have to study the regulations.

**The Chairman:** We had better stand that one.

**Mr. Scott:** The next one is on page 5, the second one, data processing. Here the new bill does not appear to do anything much of substance. Under the original bill the terms were permissive insofar as concerned banks engaging in the provision of data processing services. Under the new bill the permissiveness is in the form of a prohibition, with an exception, so that the banks are prohibited from engaging in data processing services other than banking-related data processing services. The suggestion in the summary is that the recommendation of

[Traduction]

limitées au crédit-bail financier et propose des règlements qui accompagneraient la présentation du projet de la loi au Parlement.

A partir de notre étude très brève des nouveaux règlements, la façon dont le gouvernement a l'intention de donner suite à ce projet n'est pas très apparente.

**Le sénateur Cook:** Ils disent qu'on doit interdire aux banques de donner des directives à des locataires éventuels. Comment va-t-on réglementer cette situation?

**M. Lewis:** A ce stade-ci, ni la loi ni le règlement ne nous fournissent d'indications. Je crois qu'il faudra procéder à d'autres études et peut-être en discuter avec des représentants du ministre et de son ministère. Tout cela a peut-être été prévu, mais les détails ne sont pas évidents. On ne fait mention ni d'automobiles, ni de camions, ne de flottes, ni de crédit-bail pour articles en gros, et je doute que ces dispositions répondent aux attentes de l'industrie.

**Le président:** Vous dites qu'il n'est pas fait mention de crédit-bail financier?

**M. Lewis:** Il en est fait mention.

**M. Scott:** De la question de location.

**M. Lewis:** On parle simplement de «biens meubles», on ne fait pas allusion de façon précise aux automobiles.

**Le président:** Les témoignages que nous avons recueillis nous viennent de vendeurs d'automobiles et ces témoignages sont très généraux et très imprécis. Quelles sont les limites du crédit-bail financier? Y a-t-il même des limites?

**M. Lewis:** Il faut se reporter aux règlements. Ces derniers n'ont pas beaucoup changé par rapport à l'ancien projet de loi.

**Le président:** Je soutiens que nous devons veiller à ce que les règlements ne se substituent pas à la loi. Les règlements doivent découler de dispositions continues dans le projet de loi.

**Le sénateur Cook:** Je m'intéresse au fait que les banques ne seraient pas autorisées à donner des directives à des locataires éventuels. Chaque année, en avril, vous remplissez votre déclaration d'impôt. Que se passerait-il si vous envoyiez une formule au directeur de banque et lui demandiez s'il a donné des conseils à quelqu'un? Il est absurde de vouloir réglementer ce genre de situations. L'interdiction totale est acceptable, mais non pas ce qui est proposé ici.

**M. Scott:** Monsieur le président, je crois que vous aurez plus besoin de l'aide de vos conseillers que de ce que nous pouvons vous offrir en ce moment. Nous devons étudier les règlements.

**Le président:** Nous ferions mieux de réserver cette question.

**M. Scott:** Nous passons maintenant à la page 5, au deuxième point, soit le traitement des données. Dans ce cas précis, le nouveau projet de loi ne semble pas apporter de modifications substantielles. Le premier était tolérant pour les banques qui décidaient d'offrir des services de traitement des données. Dans le nouveau projet de loi, cette tolérance prend la forme d'une interdiction et comporte une exception, de sorte qu'il interdit aux banques d'offrir, en matière de traitement des données, des services autres que ceux qui sont rattachés



[Text]

the committee of the other place be accepted, and all they said was that it should be turned from a positive into a negative.

However, there are still no regulations, and the recommendations in your report had some specific provisions with respect to regulations.

According to the paper I now have, we do not have any amended regulations, so until we see the amended regulations we do not know whether your concerns expressed at the time of the last bill have been met or not in the form of regulations. In other words, at the moment the regulations appear to be the same as the last time, although this summary suggests that the concerns of everybody will be looked after with further changes to the regulations. We do not have them yet, so for the moment it is presumably something that will have to be looked at when the regulations come.

**Senator Laird:** We have to have those regulations.

**The Chairman:** I guess that one stands.

**Senator Connolly:** In our report, on page 42 we talked of regulation 2 and regulation 4 of the data processing regulations.

**Mr. Scott:** Regulation 2 related to the provision of data processing services to financial institutions. It will be remembered that CADAPSO were concerned that banks were going to be permitted to provide data processing services to institutions that went far beyond even a general description of a banking institution. Your recommendation was that there be some limit, namely that they could provide those services that are set out in the regulations only to institutions that accept deposits transferable by order, namely banks, trust companies and so on. The other recommendation had to do with the regulations' treatment of providing general ledger accounting services. You will remember that there is actually some jurisprudence under the present act about whether a bank can provide data processing services that amount to accounting services, in effect, and you made recommendations in your report.

**The Chairman:** Some of those decisions went one way; and others went the other way.

**Mr. Scott:** Yes. So this really up in the air, until it can be determined whether your recommendations about the contents of the regulations are accepted, rejected or what happens to them.

**The Chairman:** That stands for Mr. Kennett.

The next one?

**Mr. Lewis:** This is the first one on page 6. It has to do with the taking of security under the present section 88, which is proposed section 177. There were two problems on which we recommended. Both recommendations have been accepted in the bill.

[Traduction]

aux opérations bancaires. Le résumé propose que la recommandation du Comité de l'autre endroit soit acceptée et on ajoute qu'il faudrait passer de la forme affirmative à la forme négative.

Toutefois, il n'existe toujours pas de règlements, et les recommandations de votre rapport comportaient certaines indications à propos des règlements.

Selon le document que j'ai en main, nous ne disposons pas de règlements modifiés et tant que nous ne les aurons pas, il nous sera impossible de savoir si on a tenu compte, par voie de règlements, des inquiétudes que vous avez exprimées lors de la présentation du dernier projet de loi. En d'autres termes, les règlements semblent être actuellement les mêmes que la dernière fois, même si ce résumé laisse supposer que les inquiétudes de tous seront apaisées par d'autres modifications aux règlements. Nous ne disposons pas encore de ces modifications et nous pourrions étudier la question lorsque nous en aurons pris connaissance.

**Le sénateur Laird:** Nous devons disposer de ces règlements.

**Le président:** Je suppose que cette question doit rester en suspens.

**Le sénateur Connolly:** A la page 42 de notre rapport, nous avons parlé des règlements n° 2 et n° 4 de la série des règlements portant sur le traitement des données.

**M. Scott:** Le règlement n° 2 concernait les services de traitement de données offerts à des établissements financiers. On se souviendra que l'Association canadienne des organisations de services informatiques s'inquiétait du fait que les banques allaient être autorisées à offrir des services informatiques à des établissements n'entrant pas dans la catégorie, même générale, des établissements bancaires. Vous recommandiez de fixer des limites et de faire en sorte qu'elles ne puissent offrir ces services décrits dans les règlements qu'aux établissements qui acceptent des dépôts transférables sur ordre, notamment les banques, les sociétés de fiducie, etc. L'autre recommandation avait trait aux dispositions des règlements portant sur les services généraux de comptabilité de grand livre. Vous vous souviendrez que la présente loi comporte certaines dispositions concernant les possibilités pour une banque d'offrir des services de comptabilité, et dans votre rapport, vous avez présenté des recommandations à ce sujet.

**Le président:** Certaines de ces décisions allaient dans des directions opposées.

**M. Scott:** Oui. En fait, la question demeure véritablement en suspens jusqu'à ce que l'on détermine si vos recommandations quant à la teneur des règlements seront acceptées, refusées ou je ne sais quoi.

**Le président:** Cela tient également pour M. Kennett.

La prochaine?

**M. Lewis:** Je me reporte à la première de la page 6 où il est question de garantie aux termes du présent article 88 qui porte maintenant le numéro 177. Nos recommandations ont porté sur deux problèmes, et les deux recommandations ont été approuvées dans le projet de loi.

*[Text]*

I think the House of Commons committee also made somewhat similar recommendations. Under the old bill there was an increase of the limit to approximately \$15,000. It was not specifically noted as such, but based on the price index it came to about \$15,000. After representations by the Canadian Federation of Agriculture we recommended that that index be brought more up to date, in line with present prices, and this has been accepted. So the basis now is approximately \$20,000. It is an increase from \$15,000 in the previous bill to \$20,000, based on an increase in the multiplier from \$64 to \$100.

The other recommendation has to do with automatically bringing the index into line. That is, if the government changes the index so it gets up to 166 or something, and they revert back to 100, there is provision for similar adjustment to be made to the multiplier so that it would be fair to those concerned. Those two recommendations have been accepted.

I think that is all, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Well, we had quite some discussion, as you will recall, on the livestock section, and we had some of the cattlemen here. I thought we went along for quite a distance with their position. Is that right, Mr. Lewis?

**Mr. Lewis:** Yes, that is quite right. However, the Canadian Cattlemen's Association had recommended that the bill be amended to include livestock in the exemptions from section 177 security provisions. This committee did not go along with that request. However, it is mentioned here that the changing of the index, or increasing the amount available, should go a long way to resolving their problem, in any event.

**The Chairman:** I think we did have a calculation as to how far it would go in increasing the value.

**Mr. Lewis:** Yes, the index in the old bill was based on \$64. The new one is \$100, so it is brought up from \$64 to \$100. That is approximately \$15,000 up to \$20,000.

**The Chairman:** Under "Comments", it says:

The intent is to resolve the problem of sellers of livestock through provisions outside of the Bank Act and consultations in this regard are being held with the Department of Agriculture.

What is our interest in that in studying the Bank Act? If they are going to try to deal with this situation outside the Bank Act, we have no concern for it.

**Mr. Lewis:** Mr. Chairman, I think that was the way they went in the United States. They brought out a special law, quite apart from the banking legislation, to cover the situation.

**The Chairman:** A special act. Some of the witnesses have talked about that.

**Mr. Lewis:** That is right.

*[Traduction]*

Je crois que le Comité de la Chambre a formulé des recommandations à peu près dans le même sens. En vertu de l'ancien projet de loi, la limite était portée à environ \$15,000. Cette limite n'était pas précisée en tant que telle, mais à la lumière de l'indice des prix, c'est environ à ce montant qu'elle correspondait. Suite à des représentations de la Fédération canadienne de l'agriculture, si je ne m'abuse, nous avons recommandé que l'indice soit mis à jour, de façon à coller davantage aux prix courants, et ce fut accepté. La base est donc maintenant d'environ \$20,000. C'est une augmentation qui fait passer la limite de \$15,000 à \$20,000, en se fondant sur le relèvement du multiplicateur de \$64 à \$100.

L'autre recommandation porte sur le rajustement automatique de l'indice. C'est-à-dire que si le gouvernement change l'indice de façon qu'il atteigne 166 ou un autre chiffre, qu'il soit ramené automatiquement à 100. Des dispositions sont prévues à cet égard dans le cas du multiplicateur pour que la situation soit équitable pour les intéressés. Ces deux recommandations ont été acceptées.

Je crois que c'est tout, monsieur le Président.

**Le président:** Nous avons eu des discussions assez vives, si vous vous souvenez, concernant le bétail, et nous avons même accueilli certains éleveurs. Je crois que nous nous sommes ralliés à leur position dans une large mesure. N'est-ce pas vrai, M. Lewis?

**M. Lewis:** Vous avez raison. Cependant, l'Association canadienne des éleveurs avait recommandé de modifier le projet de loi de façon que le bétail soit inclus dans les exemptions prévues à l'article 177. Le comité n'a pas accédé à cette demande. Toutefois, on fait remarquer ici que le changement de l'indice, ou l'augmentation des sommes autorisées devrait de toute façon résoudre en grande partie le problème des éleveurs.

**Le président:** Je crois que nous avons déjà calculé la mesure dans laquelle cela augmenterait la valeur.

**M. Lewis:** Oui, l'indice dans l'ancien projet de loi était fondé sur \$64. La base du nouvel indice monte de \$64 à \$100, ce qui fait passer approximativement la limite de \$15,000 à \$20,000.

**Le président:** Sous la rubrique «commentaires», on dit que:

... L'intention est de résoudre le problème des vendeurs de bétail par le biais de dispositions autres que celles de la Loi sur les banques, et les consultations à cet égard se tiennent avec le ministère de l'Agriculture.

Pourquoi donc étudions-nous cette question dans la Loi sur les banques? S'ils veulent la résoudre sans faire intervenir la Loi sur les banques, nous ne devrions pas nous en préoccuper.

**M. Lewis:** Monsieur le Président, je crois que c'est la façon dont les choses se sont déroulées aux États-Unis. On a présenté une loi spéciale, tout à fait distincte de la Loi sur les banques, pour faire face à la situation.

**Le président:** Une loi spéciale. Certains témoins en ont parlé.

**M. Lewis:** C'est juste.



[Text]

**The Chairman:** Do we simply ignore the reference to anything outside the Bank Act that may direct a course of action to relieve some situation or other that the livestock people have? It looks to me as though it is promotional. I cannot see any purpose that the comment serves.

**Senator McIlraith:** Any purpose in what?

**The Chairman:** That the comment serves. Can you?

**Senator McIlraith:** Yes, I think I can. If we leave them without any protection, it is possible for buyers to defraud cattlemen very easily under the Bank Act. If this situation is prevented from happening by some other means, we have no further interest in the matter.

**The Chairman:** When we analyzed carefully the evidence we heard, it appeared that many of the losses incurred were because the buyer went bankrupt, ran out of money or something of that kind. By the time those things were resolved, the market had changed and he suffered losses. This appears to have arisen because of the attraction of a higher price from a person who could not be classified as being a solid financial buyer. If he bought from established markets, the problem of non-payment did not arise. I do not know whether you would call it the "outer fringe" or what, but this occurred when he was reaching for a little more money.

**Senator McIlraith:** I think it was a little different. In addition to that, if I may say so, there was the problem of livestock producers who were not in areas where there were established buying systems, as is the case in the Toronto stockyards. There are vast areas of Ontario where the Toronto stockyard facilities are not available. It is possible for a buyer to prefer his other creditors by buying from the bank and giving the section 88 security. If he buys the cattle and the title passes to him, then the banks can come in, and the supplier of the cattle, because he does not get paid when he sells the cattle, but four or five days later, is the one who takes the whole of the loss. The other creditors do not take any loss. It was the unfairness of that situation that created the problem.

There were several suggestions as to methods of correcting this situation. We were looking at the Bank Act and the apparent injustice that could be done under the Bank Act as then drafted and before us. The suggestion was that they might deal with this by preventing the title from passing between the cattlemen and the buyer, or by several other means that were not fully developed before us.

I do not think we were concerned with seeking to protect the apparent loophole in the Bank Act. I think that if they used the other method for dealing with the situation, that is the end of our interest in it.

**The Chairman:** Yes, if they took another course, we put a period.

[Traduction]

**Le président:** Devons-nous simplement oublier l'allusion aux dispositions autres que celles de la Loi sur les banques concernant des mesures pour pallier à une certaine situation avec laquelle les éleveurs de bétail sont aux prises? Cela m'apparaît comme de la promotion. Je ne vois absolument pas le but de ce commentaire.

**Le sénateur McIlraith:** Le but de quoi?

**Le président:** Le but de ce commentaire. Le voyez-vous?

**Le sénateur McIlraith:** Oui, je crois pouvoir l'expliquer. Si nous laissons les éleveurs sans protection, les acheteurs peuvent facilement les léser en se servant de la Loi sur les banques. Si l'on peut éviter cette situation par d'autres moyens, il est inutile d'en discuter davantage.

**Le président:** Quand nous avons analysé attentivement les témoignages qui ont été déposés, il nous a semblé que bien des pertes étaient imputables à des acheteurs qui faisaient faillite, qui manquaient d'argent ou quelque chose du genre. Avant que cette situation n'ait été réglée, le marché avait changé et ils ont subi des pertes. La situation a été provoquée, semble-t-il, par une personne qui offrait des prix plus élevés et qui ne pouvait être classée comme acheteur aux assises financières solides. Si ce dernier achetait auprès de marchés établis, le problème de non-paiement ne survenait pas. Je ne sais pas si l'on peut qualifier cela de «marge marginale», mais cette situation se produisait lorsqu'on tentait d'obtenir un peu plus d'argent.

**Le sénateur McIlraith:** Je crois que cela se passait un peu différemment. Il y avait en outre, si vous me permettez, le problème des producteurs de détail de régions où les systèmes d'achats bien établis n'existaient pas, comme c'est le cas des parcs à bestiaux de Toronto. De vastes régions de l'Ontario ne sont pas dotées de parcs à bestiaux comme ceux de Toronto. Il est possible pour un acheteur de favoriser ses autres créanciers en achetant auprès des banques et en accordant la garantie prévue aux termes de l'article 88. S'il achète le bétail et que les titres lui sont transférés, les banques peuvent alors intervenir et, de son côté, parce qu'il est payé quatre ou cinq jours après la vente du bétail et non au moment même de la transaction, le fournisseur est le seul à assumer toute la perte. Les autres créanciers ne perdent rien. C'est cette injustice qui a provoqué le problème.

On a proposé plusieurs moyens de corriger cette situation. Nous étions en train d'étudier la version révisée de la Loi sur les banques et les injustices apparentes qui semblent en ressortir. L'idée était qu'ils pourraient régler cette question en empêchant que le titre passe des éleveurs de bétail et à l'acheteur ou en adoptant différents autres moyens qui ne nous a pas encore été expliqués complètement.

Je ne crois pas que nous ayons cherché à maintenir les échappatoires apparents de la Loi sur les banques. Je crois que s'ils ont recours à l'autre méthode pour régler cette question, nous n'aurons plus à nous y intéresser.

**Le président:** En effet, s'ils adoptent une autre orientation, nous n'aurons plus à intervenir.

[Text]

**Senator McIlraith:** So I think that possibly if we could have a little more information on this other point, then we would have no further interest in the matter.

**The Chairman:** Then there is no need to stand this?

**Senator McIlraith:** Subject to satisfying ourselves that there is some other means being taken.

**The Chairman:** Maybe one question to the Inspector General would clarify that.

**Senator McIlraith:** That would be sufficient, as far as I am concerned.

**The Chairman:** What is the next item?

**Mr. Scott:** The next item is found on page 8. There are two provisions which are lumped together which Senator Cook dealt with. They probably have both been directed to stand, effectively.

What they basically relate to is the entitlement to carry on related businesses in the form of subsidiaries. The original bill contemplated that subsidiaries would be appropriate only for a very limited type of operation—that is, bank service corporations, export finance corporations, mortgage loan corporations and so forth. It provides that financial leasing and factoring must be carried out within the bank structure, and that in the case of venture capital companies and mortgage loan companies, they should be 100 per cent owned by the bank.

As a result of recommendations which were made, I believe it is fair to say, repeatedly by the banking community and others, you recommended that leasing and factoring be permitted to be conducted in the form of wholly-owned subsidiaries, and that with respect to venture capital corporations, the bank should be entitled to a maximum of one in each province to be wholly-owned subsidiaries of the banks federal venture capital corporations.

**Senator Connolly:** What page are you reading from?

**Mr. Scott:** I am really not reading from the report, senator. I am reading from the summary and am trying to paraphrase it.

**Senator McIlraith:** There is a small point on what you are referring to. If you look at item No. 31, where it recommends that mortgage lending must be majority-owned and federally incorporated, subject to the Bank Act, it says "Accept House Committee's Recommendation". That may have a direct bearing on what I raised earlier.

**Mr. Scott:** The recommendation of the house committee, is not dissimilar in concept. It includes leasing, factoring, and so forth. Your recommendation is that this be permitted to be conducted in the form of wholly-owned subsidiaries. The house committee provides that these leasing and factoring operations must be conducted through wholly-owned subsidiaries in the case of mortgage lending corporations.

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** C'est pourquoi je pense que si nous pouvions avoir un petit peu plus de renseignements à ce sujet, nous pourrions ne plus avoir à nous intéresser à cette question.

**Le président:** Ainsi, il n'est pas nécessaire de réserver cette question?

**Le sénateur McIlraith:** A la condition que nous soyons convaincus que d'autres mesures sont prises.

**Le président:** Nous pourrions peut-être obtenir une réponse claire à cette question en la posant à l'inspecteur général des banques.

**Le sénateur McIlraith:** Cela me suffirait.

**Le président:** Quel est le prochain article?

**M. Scott:** Le prochain article se trouve à la page 8. On note les deux dispositions agglutinées dont le sénateur Cook a traité. En fait on les a probablement réservées.

Ces dispositions se rapportent fondamentalement aux droits de mener des affaires connexes par l'entremise de filiales. Le premier bill prévoyait que les filiales ne seraient permises que pour un type très restreint d'opérations, par exemple, les sociétés de service bancaire, les sociétés de financement des exportations, les sociétés de prêts hypothécaires et de prêts, et ainsi de suite. Il stipule que les opérations d'affacturage et de crédit-bail financier doivent être effectuées dans le cadre de la structure bancaire et que dans les cas de sociétés de capitaux à risque et de prêt hypothécaire, elle devraient être des filiales en toute propriété de la banque.

A la suite des recommandations faites, et je crois qu'il convient de dire par les banques et autres, vous avez recommandé de permettre que les opérations d'affacturage et de crédit-bail soient effectuées par des filiales en toute propriété et que, pour ce qui est des sociétés de capitaux à risque, la banque devrait pouvoir ouvrir un maximum d'une filiale en toute propriété de société de capitaux à risque dans chaque province.

**Le sénateur Connolly:** A quelle page en êtes-vous?

**M. Scott:** Je ne lis pas le rapport, sénateur, c'est plutôt le résumé que je paraphrase.

**Le sénateur McIlraith:** Il y a une petite question à propos de ce que vous évoquez. A l'article 31, où il est recommandé que les sociétés de prêt hypothécaire devraient appartenir à la majorité des actionnaires de la banque et qu'elles devraient être incorporées au niveau fédéral, sous réserve de la Loi sur les banques, il est dit qu'il faut accepter les recommandations du comité de la Chambre. Cette déclaration peut avoir un effet direct sur ce dont j'ai traité auparavant.

**M. Scott:** La recommandation du comité de la Chambre n'est pas différente, elle porte sur le crédit-bail, l'affacturage et ainsi de suite. Vous recommandez que ces opérations soient effectuées par l'entremise de filiales en toute propriété de la banque. Le comité de la Chambre stipule que ces opérations d'affacturage et de crédit-bail doivent être effectuées par l'entremise de filiales en toute propriété et que les opérations



[Text]

The other significant fact is that in the case of financial leasing, factoring, mortgage lending and venture capital operations, the new bill contemplates majority ownership by the bank as opposed to whole ownership.

As Senator McIlraith has pointed out, those majority owned leasing, factoring, mortgage lending or venture capital operations where the majority is the bank shareholder will be subject to the Bank Act. That will require a careful look to ensure that that effectively incorporates, by reference, the other prohibitions with respect to these particular operations, not just mortgage lending but also financial leasing, factoring, data processing, and so forth.

**Senator McIlraith:** When that is looked at, we can discuss it.

**Mr. Lewis:** There was one point we were concerned about, Mr. Chairman, and I might bring it up now for purposes of the record so that we will not forget it. Under clause 172(1)(i) the banks are given the power, through a subsidiary of the bank and not otherwise, to act as a factor in relation to accounts receivable. Then under paragraph (j) again, similarly, through a subsidiary. But then when we come to clause 192(6), which is under "Investments" it says:

(a) all or any number of the issued and outstanding voting shares—

And that is of a factoring corporation or a leasing corporation. The question is, which one takes precedence over the other?

**The Chairman:** Obviously, there is a difference between "subsidiary" and "all or any number." To maintain subsidiary status, it would have to be all or 50 per cent plus. When they say "all or any number," I am lost. What do they mean?

**Mr. Lewis:** At this stage, Mr. Chairman, we are not sure what they mean. There might be a clarifying clause hidden away somewhere, but we have not been able to find it.

**Mr. Scott:** On the other hand, I have not exhausted the research on it.

**The Chairman:** I do not know any way in which you could call a subsidiary a subsidiary if there is less than 50 per cent plus held by the bank. I think that should stand for further consideration by the committee and as part of our discussion with the Inspector General of Banks.

**Senator Connolly:** In our report, we made the specific recommendation that financial leasing by banks be conducted through subsidiaries. Why do we not say that the banks should do that directly? Why do we say that they must do it indirectly through a subsidiary? Is there any special reason for that?

[Traduction]

d'une société de prêt hypothécaire peuvent être effectuées par une filiale.

Il convient également de noter que pour les opérations de crédit-bail financier, d'affacturage, de prêts hypothécaires et de capitaux à risque, le nouveau bill prévoit une propriété majoritaire des actionnaires de la banque contrairement à la propriété à part entière.

Comme le sénateur McIlraith l'a fait remarquer, ces sociétés appartenant à la majorité des actionnaires et œuvrant dans les domaines du crédit-bail, de l'affacturage, du prêt hypothécaire ou des capitaux à risque seront assujetties à la Loi sur les banques. Nous devons étudier cette question attentivement pour nous assurer que cette restriction incorpore réellement, par référence, les autres interdictions se rapportant à ces opérations spéciales, non seulement le prêt hypothécaire, mais également le crédit-bail financier, l'affacturage, le traitement des données et ainsi de suite.

**Le sénateur McIlraith:** Nous pourrions discuter de cette question lorsqu'elle sera à l'étude.

**M. Lewis:** Monsieur le président, il y a une question qui nous intéressait et j'aimerais en traiter maintenant afin qu'elle soit consignée au compte rendu. En vertu de l'alinéa 172(1)(i), les banques sont autorisées à exercer les activités d'affacturage, mais uniquement par l'intermédiaire de filiales. L'alinéa (j) traite encore de l'intermédiaire des filiales. Cependant, lorsque nous arrivons au paragraphe 192(6) sous la rubrique "Placements", il est précisé:

«(a) la totalité, ou une partie, des actions à droit de vote émises et en circulation . . . »

Et cela se rapporte à une société d'affacturage ou de crédit-bail. Il s'agit donc de déterminer quel article est le plus important?

**Le président:** De toute évidence, il y a une différence entre une «filiale» et «la totalité ou une partie». Pour qu'une filiale conserve son statut, la totalité, ou à tout le moins, plus de la moitié, de ses actions devraient appartenir à une banque. Lorsque, dans le projet de loi, il est dit «la totalité ou, une partie,» je ne comprends plus. Qu'est-ce que cela veut dire?

**M. Lewis:** Monsieur le président, nous ne sommes pas sûrs de ce que cela signifie. Une clause explique peut-être ce point, mais nous ne l'avons pas encore trouvée.

**M. Scott:** Par contre, je n'ai pas terminé mes recherches à ce sujet.

**Le président:** Je ne comprends pas comment vous pouvez qualifier une société de filiale si la banque possède moins de 50% des actions. Je crois que cette question devrait être étudiée plus à fond par le comité et qu'elle devrait faire partie des discussions que nous aurons avec l'inspecteur général des banques.

**Le sénateur Connolly:** Dans notre rapport, nous recommandons précisément que les opérations de crédit-bail financier des banques soient effectuées par des filiales. Pourquoi ne disons-nous pas que les banques elles-mêmes devraient s'en charger? Pourquoi disons-nous qu'elles doivent le faire indirectement

[Text]

**Mr. Scott:** The theory is that if the ancillary powers are exercised other than through a subsidiary, it gives the bank an undue advantage in the sense that if the public has to go to a financial leasing company, whether bank-inspired or not, it enables other financial leasing companies which are not bank-inspired to compete, whereas if you make your deposits at one wicket and do your financial leasing at another wicket, there is an undue advantage.

**Mr. Lewis:** Representations were made that there was an unfair conflict of interest which would put the financial leasing companies and factoring companies, and so forth, at an unfair disadvantage in competition with the banks. There were also representations made from the point of view of the banks. RoyNat's representative, when he was before the committee, indicated that they could conduct a leasing or factoring company much more efficiently through a separate organization with a separate location. Such a setup enables them to attract knowledgeable expertise and allows them to better those individuals. If they can have these people who are expert in the field take an interest in the company, they benefit from two points of view: one, their own money is at risk, which helps the bank, and the other is the incentive aspect of attracting the very best people, whom they might not be able to attract if faced with the situation of having to conduct their operations as a department of the bank, presumably within the bank's promises.

I think there were points on both sides. This committee recommended that they should have the right to set up a separate organization,—not that they should do it, or must do it, but that they should have the right to do so. The drafters have come back with a reverse of the field. They say these operations must be conducted in separate organizations, separate companies—subsidiaries or partly-owned subsidiaries—and the financial figures must be consolidated with those of the bank. Presumably, the Inspector General of Banks feels he has better control through getting separate reports from each subsidiary in factoring or leasing.

I think that is a summary of the pros and cons.

**Senator Lang:** Is there an income tax aspect to this? If banks got into leasing on a large scale, they would have an awful time using up their capital cost allowance if it is done through a subsidiary.

**Mr. Lewis:** I think only disadvantage would be if the subsidiary were running at a loss and it could not offset that loss against the consolidated profits of the bank. Consolidated returns are not accepted in Canada or in the provinces for tax purposes. That is a disadvantage, if you like. On the other hand, we are not aware of any particular income tax advantage of operating through a separate corporation.

[Traduction]

par l'entremise d'une filiale? Y a-t-il une raison spéciale à cela?

**M. Scott:** Mais si les pouvoirs auxiliaires sont exercés autrement que par l'intermédiaire d'une filiale, cela donne un avantage indu à la banque en ce sens que si le public doit s'adresser à une société de crédit-bail financier, rattachée ou non à une banque, cela permet aux autres sociétés de crédit-bail financier qui ne sont rattachées à une banque d'être compétitives. Si au contraire vous faites vos dépôts à un guichet et que vous négociez l'obtention du crédit-bail financier à un autre guichet, cela confère un avantage indu.

**M. Lewis:** Certains ont prétendu qu'il existe une situation de conflit d'intérêt qui oblige les sociétés de crédit-bail financier et les sociétés d'affacturage, etc., de faire concurrence aux banques qui bénéficient d'un avantage injuste. Les banques ont aussi fait part de leur point de vue. Le représentant de RoyNat a dit, lorsqu'il a comparu devant le comité, qu'une société aurait tout intérêt, pour des raisons d'efficacité, de pratiquer l'affacturage ou le crédit-bail par l'entremise d'une entité distincte occupant des locaux distincts. En procédant de la sorte, elle peut attirer des experts et mieux les rémunérer. Si la société réussit à attirer des experts, elle peut profiter de deux façons: d'abord, son propre capital devient un capital-risque, ce qui aide la banque, et deuxièmement, elle peut attirer des experts, qui autrement n'auraient pas été intéressés si la société avait eu à mener ses opérations à titre de service d'une banque logée dans les mêmes locaux que la banque.

Je crois que les deux points de vue ont du bon. Le Comité a recommandé que les banques aient le droit de créer une entité distincte; il ne dit pas qu'elles devraient ou qu'elles doivent le faire, mais qu'elles doivent en avoir le droit. Les rédacteurs ont alors présenté des recommandations contraires. D'après eux ces activités doivent être exercées par des entités distinctes, ou autonomes par des filiales ou des filiales à participation de la banque et leurs bilans doivent être regroupés avec ceux de la banque. Il faut supposer que l'inspecteur général des banques croit pouvoir exercer un meilleur contrôle s'il obtient des rapports distincts de chaque filiale pratiquant l'affacturage et le crédit-bail financier.

Je crois que c'est là un bon résumé des pour et des contre.

**Le sénateur Lang:** Cette question comporte-t-elle un aspect fiscal? Si les banques pratiquaient le crédit-bail financier à grande échelle, elles auraient beaucoup de difficulté à utiliser pleinement leur déduction pour amortissement si elles devaient le faire par l'entremise d'une filiale.

**M. Lewis:** Le seul inconvénient surviendrait si la filiale était déficitaire et qu'elle ne pouvait pas déduire ses pertes des projets consolidés de la banque. Les bilans consolidés ne sont pas acceptés au Canada ni dans les provinces, aux fins de l'impôt. C'est un inconvénient, si vous voulez. D'autre part, à notre connaissance, le fait de pratiquer des opérations par l'entremise d'une société distincte, n'apporte aucun avantage fiscal.



[Text]

**Senator Lang:** It would be the other way around. They could set off their capital cost allowance against their ordinary bank profits.

**Mr. Lewis:** There would be no difference in the tax rate. They would not be allowed the small business deduction for each separate subsidiary.

**Senator Lang:** I am talking about the capital cost allowance on their depreciating assets. In a large leasing operation, the capital cost allowance far outstrips the profits, with the result that you have a book loss all of the time. Your problem is to get other profits in against that loss to use it up. If a bank were going to go at it in a big way, it would seem to me it would not want to do so by way of a subsidiary at all, but within the structure of the bank for tax reasons.

**Mr. Lewis:** I think in the more recent amendments to the Income Tax Act, most of that advantage has been taken out of the Income Tax Act in Canada. At one point there was an advantage for that reason by rapidly depreciating assets. Now, losses from leasing operations caused by capital cost allowances are not deductible from other income.

**Senator Connolly:** I suppose, too, the banks' leasing subsidiaries have an advantage over financial institutions other than banks in that, presumably, they would get a preferred rate. In other words, they would get from their own bank a better rate than would the normal, independent financial leasing operation.

**Mr. Scott:** I suppose that would be one scenario. The other scenario where the conflict of interest was raised by the non-banking institutions was the concern that particular banking arrangements would have, as a condition, doing business with the bank's leasing group. In other words, if you are financing some fleet, for example, the concern is that your bankers would nudge you in the direction of their leasing company. But that, presumably, was offset against the other concerns—the importance of competition, for one thing, presumably.

Let me come to the question of reserves—and this is at the bottom of page 9.

**Senator Connolly:** Is this a long one?

**Mr. Scott:** Well, it is not short.

**The Chairman:** I announced this morning that we would adjourn at 4.30 because I knew there was going to be another meeting here at 5 o'clock. I see that it is 4.23 now.

**Senator Connolly:** I think that since this item may take a long time, we should adjourn now.

**The Chairman:** Then we will adjourn until tomorrow at 2.30 p.m.

**Senator McIlraith:** Is the Senate sitting tomorrow afternoon?

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** Tout au contraire. Les banques pourraient défalquer leur déduction pour amortissement de leurs profits ordinaires.

**M. Lewis:** Le taux d'imposition reste le même. Les banques n'auraient pas droit à la déduction accordée aux petites entreprises pour chacune de leurs filiales.

**Le sénateur Lang:** Je parle de la déduction pour amortissement sur leurs actifs amortissables. Dans une importante entreprise de crédit-bail, la déduction pour amortissement est de beaucoup supérieure aux bénéfices, ce qui veut dire que vous avez toujours une perte comptable. Il faut alors augmenter les bénéfices pour compenser la perte. Si la banque voulait profiter au maximum du système, il me semble que pour des raisons fiscales elle n'agirait pas par l'entremise d'une filiale, mais bien dans les paramètres de son statut de banque.

**M. Lewis:** Je crois que les modifications plus récentes de la Loi de l'impôt sur le revenu élimine cet avantage au Canada. A un moment donné, certains avantages découlaient de l'amortissement rapide des éléments d'actif. Maintenant les pertes dues à des opérations de crédit-bail qui ont été amorties ne sont pas déductibles d'un autre revenu.

**Le sénateur Connolly:** J'imagine aussi que les filiales des banques qui pratiquent le crédit-bail jouissent d'avantage par rapport aux institutions financières autres que les banques car elles bénéficient, du moins peut-on le supposer, d'un taux préférentiel. En d'autres termes, elles obtiennent de leur propre banque un meilleur taux que les autres sociétés de crédit-bail indépendantes.

**M. Scott:** Ce scénario est certainement possible. Par ailleurs, certaines institutions non bancaires ont proposé un deuxième scénario qui donne lieu à un conflit d'intérêt. Dans certains cas, en effet, la banque peut exiger que les clients fassent affaire avec sa filiale qui pratique le crédit-bail. En d'autres termes, si par exemple, vous financez un parc, il se peut que vos banquiers vous incitent à traiter avec leur société de crédit-bail. Mais cette préoccupation cédait le pas à d'autres inquiétudes, notamment l'importance de la concurrence.

Qu'il me soit permis d'aborder la question des réserves, que vous retrouvez au bas de la page 9.

**Le sénateur Connolly:** Est-ce long?

**M. Scott:** Je dirais que ce n'est pas court.

**Le président:** J'ai annoncé ce matin que nous suspendrions les travaux à 4 h 30, parce que je savais qu'il se tiendrait une réunion dans cette pièce à 5 heures. Je me rends compte qu'il est maintenant 4 h 23.

**Le sénateur Connolly:** Puisque cette question pourrait nécessiter beaucoup de temps, je pense que nous pourrions maintenant ajourner.

**Le président:** Le Comité suspend ses travaux jusqu'à demain à 14 h 30.

**Le sénateur McIlraith:** Le Sénat ne siège-t-il pas demain après-midi?

[Text]

**The Chairman:** The Senate is sitting, but we are getting leave to sit. Perhaps before we adjourn, I could raise one matter.

You passed by page 5 which contains recommendation to the House of Commons that finished goods inventories in the hands of wholesalers and retailers be included as part of the old section 88 as security for banks. That is a very major change. I was wondering if we had not recommended that, and how it affects general creditors especially of retail and wholesale establishments.

**Mr. Scott:** I do not think there was any recommendation in your report with regards to that area. However, it was not our intention to ignore areas where there had been changes but no recommendation made. We were going to come back to those.

**Senator Buckwold:** I is a very significant change because it certainly gives the banks a good deal more security.

**The Chairman:** We will meet again tomorrow at 2.30 p.m. and again on Thursday at 9.30 a.m.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** En effet, mais nous avons obtenu l'autorisation de tenir une séance. Avant d'ajourner, je pourrais peut-être soulever un point.

Vous avez omis la page 5, qui fait état de notre recommandation à la Chambre des communes. Selon cette recommandation, les inventaires de produits finis appartenant aux établissements bancaires de services en gros et au détail devraient être inclus dans l'ancien article 88, en tant que valeur mobilière des banques. C'est un changement très important. Je me demandais si nous n'avions pas apporté cette recommandation et de quelle façon elle influencera les crédateurs spécialement ceux des services bancaires en gros et au détail.

**M. Scott:** Je ne crois pas que votre rapport comportait une recommandation à ce sujet. Nous avons cependant l'intention d'ignorer les sujets où des modifications avaient été apportées, mais où aucune recommandation n'avait été proposée. Nous reviendrons sur cette question.

**Le sénateur Buckwold:** C'est une modification très importante parce qu'elle donne aux banques beaucoup plus de garantie.

**Le président:** Nous nous réunirons demain après-midi à 14 h 30 ainsi que jeudi à 9 h 30.

Le comité suspend ses travaux.



















First Session  
Thirty-first Parliament, 1979

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

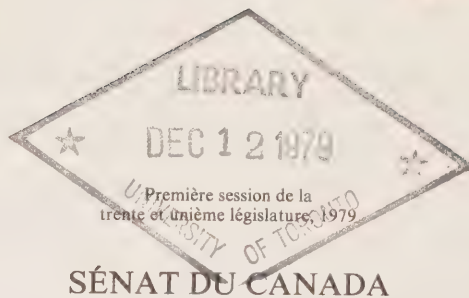
Wednesday, November 7, 1979

**Issue No. 2**

**Second Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-14,  
“Banks and Banking Law Revision Act, 1979”

---



## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Le mercredi 7 novembre 1979

**Fascicule n° 2**

**Deuxième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-14,  
«Loi de 1979 remaniant la législation bancaire»

---

LIBRARY OF THE SENATE

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable D. Roblin, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur D. Roblin

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 1, 1979:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Roblin, P.C., for the Honourable Senator Hayden, moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-14, intituled: “An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the papers and evidence received and taken on the subject in the Third and Fourth Sessions of the Thirtieth Parliament be referred to the Committee.

After debate, and

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1979:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Roblin, C.P., pour l'honorable sénateur Hayden, propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à faire une étude sur la teneur du Bill C-14, intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives», avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat, et

Que les témoignages entendus et les documents recueillis sur le sujet au cours des troisième et quatrième sessions de la trentième législature soient déferés au comité.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 7, 1979

(3)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-14, "Banks and Banking Law Revision Act, 1979".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Austin, Barrow, Beaubien, Buckwold, Charbonneau, Connolly, Cook, Desruisseaux, Hays, Lafond, Laird, Lang, Manning, McIlraith, Molson, Roblin and Walker. (18)

*In Attendance:* The following members of the advisory staff:

Mr. John F. Lewis, C.A.

Mr. David W. Scott, Q.C.

The Committee proceeded to further consider the Summary of Changes respecting the changes to Bill C-15 of the last Session as compared to Bill C-14, assisted therein by Messrs. Lewis and Scott.

At 4:30 p.m. the Committee adjourned further consideration of Bill C-14 until Tuesday, November 13, 1979 at 2:30 p.m.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 7 NOVEMBRE 1979

(3)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier:

La teneur du Bill C-14, «Loi de 1979 remaniant la législation bancaire».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Austin, Barrow, Beaubien, Buckwold, Charbonneau, Connolly, Cook, Desruisseaux, Hays, Lafond, Laird, Lang, Manning, McIlraith, Molson, Roblin et Walker. (18)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. John F. Lewis, C.A.

M. David W. Scott, c.r.

Le Comité entreprend d'étudier plus en détail le sommaire des changements concernant le bill C-15 de la dernière session par comparaison avec le bill C-14, avec l'aide de MM. Lewis et Scott.

A 16 h 30, le Comité suspend son étude plus détaillée du bill C-14, jusqu'au mardi 13 novembre 1979, à 14 h 30.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson,

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 7, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-14, to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other acts in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the chair.

**The Chairman:** I call the meeting to order. What is the next item?

**Mr. David Scott, Q.C., Adviser to the Committee:** Mr. Lewis will deal with reserves.

**Mr. John F. Lewis, C.A., Adviser to the Committee:** The reserves clause is found at the foot of page 9 of the summary. The first item is in connection with the removal of the requirement to maintain reserves against deposits with a term of one year or over which are encashable.

**Senator McIlraith:** Would you give us the reference again, please?

**Mr. Lewis:** The reference in the summary is at the foot of page 9. The clause of the bill is clause 204(8)(d). You will remember that your committee had recommended, in connection with the previous bill, that this reserve requirement be maintained; however, the exception under clause 204(8)(d) has remained in the bill, since the Commons committee recommended that it stay in the bill. That is to the effect that banks be relieved of maintaining this 3 per cent reserve on these deposits.

Your committee report stated as follows:

Your Committee heard from several witnesses and received several briefs which indicated very grave concern for the future of smaller trust and loan companies which, it is claimed, would find it difficult to continue in business if the term deposit business, which they claim is their life-blood, was taken over by the banks.

I am quoting from the foot of page 30 of the Senate committee report, and the top of page 31.

The reduction of the primary reserve requirement from 4% to 3% of notice deposits, as recommended in your Committee's report on the White Paper, narrows the competitive edge, and in your Committee's opinion should, if the proposed exemptions for these term deposits were not proceeded with under the Bank Act, maintain reasonable stability in the industry, and also maintain sufficient competition for term deposits to provide the required flow of funds into the mortgage market.

Your committee recommended that this reserve requirement remain in the act.

The Commons committee took the attitude, according to their report, that this put the banks in a better competitive position with the trust companies; in other words, it was the

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 7 novembre 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30, pour étudier le bill C-14, remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*Président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Je déclare la séance ouverte. Quel est la prochaine question à l'ordre du jour?

**M. David Scott, C.R., conseiller du comité:** M. Lewis traitera des réserves.

**M. John Lewis, C.A., conseiller du comité:** L'article traitant des réserves se trouve au bas de la page 9 du résumé. La première question porte sur l'annulation de l'obligation visant à maintenir des réserves sur dépôts d'une durée d'un an ou plus, encaissables.

**Le sénateur McIlraith:** Pourriez-vous nous donner à nouveau la référence?

**M. Lewis:** Elle se trouve dans le résumé au bas de la page 76. Il s'agit de l'alinéa 204(8)d). Vous vous souvenez que votre Comité avait recommandé à propos du projet de loi précédent, de maintenir les exigences relatives aux réserves; toutefois, on a ajouté au nouveau projet de loi l'exclusion prévue à l'alinéa 204(8)a), étant donné que le Comité de la chambre des communes en avait fait la recommandation. Cette disposition vise à dégager les banques de cette obligation de tenir des réserves sur les dépôts.

Votre Comité a déclaré ce qui suit:

D'après plusieurs témoignages et mémoires adressés à votre Comité, on s'inquiète énormément de l'avenir des compagnies de fiducie et de prêts plus petites qui, prétend-on, éprouveraient d'énormes difficultés à poursuivre leurs activités si les banques s'immisçaient dans les dépôts à terme, domaine qui, selon ces compagnies, est absolument nécessaire à leur survie.

Cette citation se trouve au bas de la page 30 du rapport du Comité du Sénat.

La réduction des réserves primaires obligatoires de 4 à 3% des dépôts à préavis, tel que le recommandait le rapport de votre Comité sur le Livre blanc, réserve la concurrence et, de l'avis de votre Comité, devrait, si les exclusions proposées pour ces dépôts à terme n'étaient pas incluses dans la *Loi sur les banques*, assurer une certaine stabilité à l'industrie ainsi l'apport indispensable des capitaux sur le marché hypothécaire.

Votre comité recommande de maintenir cette obligation relative aux réserves dans la loi.

Selon le rapport du Comité de la Chambre des communes, celui-ci serait d'avis que les banques seraient plus en mesure de faire concurrence aux sociétés de fiducie. La disposition précé-



[Text]

other way of evening competition. The previous requirement to take off the foreign currency reserve requirements of 3 per cent was meant to put the banks in a better position vis-à-vis the foreign competition, and the Commons committee report went on to say that by leaving this exception in there—that is, relieving the banks of this reserve requirement—it would put them in a better position vis-à-vis the local competition.

A number of witnesses were heard, as you will remember, from the trust companies, in particular, and they put forward some good arguments as to why that reserve requirement should stay in the bill; so at this stage, apparently, according to the summary, the House committee's recommendation supports Bill C-15, and this exemption remains in the bill.

Are there any questions on that, senator?

**The Chairman:** The reserves you are talking about are against deposits with a term over one year, and which are encashable. Now, in the bill they are not part of the reserve system, and the Commons supported that. We recommended that the reserve be applicable to that, did we not?

**Mr. Lewis:** That is correct, senator, yes.

**The Chairman:** And the reason for it was the position of the trust companies. It is a question of which edge of the competition you are looking to.

**Senator Connolly:** Have you any numbers to apply to this? How much does it cost the banks to do it?

**Mr. Lewis:** I believe that in our report we quantify this exemption. It is not a great amount, according to the calculations, but this was as of the end of 1977. It was \$67 million.

**Senator Connolly:** What page is that on?

**Mr. Lewis:** On page 23 of the Senate committee's report. It is on the right-hand side, where there is a schedule. There are paragraphs (a), (b), (c) and (d). This appears under paragraph (d). The figure is \$67 million.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, I was given some figures which may or may not be accurate, but which indicate, in any case, that there is not much merit in the argument that the banks need to be protected in competition with the trust companies. At least, the figures I was given indicate that the banks are being uniformly much more profitable to their shareholders than the trust companies have been, and it seems to me that we might stand this over and have another go at it, because I was very impressed with the arguments put forward by the trust people on this matter.

**The Chairman:** Is it agreeable that we stand this for review, after we finish the study of the summary?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** That is at the bottom of page 9. Is foreign deposits the next one you are going to deal with?

[Traduction]

dente visant à supprimer l'obligation de tenir des réserves de 3% en devises étrangères avait pour but d'améliorer la situation des banques vis à vis de la concurrence étrangère, et toujours selon le rapport du Comité de la Chambre des communes, en incluant cette exclusion dans le nouveau projet de loi,—c'est-à-dire en dégageant les banques de l'obligation de tenir des réserves—cela leur permettrait d'être en meilleure situation concurrentielle sur le plan local.

Vous vous souvenez qu'on a entendu un certain nombre de témoins des sociétés de fiducie en particulier, et ils ont invoqué de solides arguments quant au maintien de cette obligation relative aux réserves dans le projet de loi; donc il semble qu'à cette étape, selon le résumé, la recommandation du Comité de la Chambre des communes appuie le projet de loi C-15, et cette exclusion sera maintenue dans le projet de loi.

Y a-t-il des questions à ce sujet, sénateur?

**Le président:** Les réserves dont vous parlez sont sur les dépôts d'une durée de plus d'un an qui sont encaissables. Dans le projet de loi, ces dépôts ne font pas partie du système de réserve et les Communes ont appuyé cette disposition. Nous avons recommandé que les réserves s'appliquent à ces dépôts, n'est-ce pas?

**M. Lewis:** C'est exact, sénateur.

**Le président:** Et c'est en raison de la situation concurrentielle des sociétés de fiducie. Cela dépend de l'aspect sous lequel l'on considère la concurrence.

**Le sénateur Connolly:** Est-ce que vous avez des chiffres à nous donner en ce qui concerne cette réserve? Combien en coûte-t-il aux banques?

**M. Lewis:** Je crois que dans notre rapport nous donnons en chiffres ce qu'il en coûte pour cette exemption. La somme n'est pas très élevée, selon les calculs, mais nos chiffres sont pour la fin de 1977. Il s'agit de \$67 millions.

**Le sénateur Connolly:** A quelle page se trouvent ces chiffres?

**M. Lewis:** A la page 23 du rapport du Comité du Sénat, à droite où vous trouvez aussi une annexe. Il y a les paragraphes a), b), c) et d). Ces chiffres figurent au paragraphe d). Il s'agit de \$67 millions.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, M. Lewis vient de me donner des chiffres plus ou moins précis, mais qui, de toute façon, semblent indiquer qu'il ne vaut pas tellement la peine de soutenir que les banques ont besoin de protection pour faire face à la concurrence des sociétés de fiducie. A tout le moins, d'après les chiffres, les banques donnent un rendement beaucoup plus important à leurs actionnaires que les sociétés de fiducie, et il me semble que nous devrions laisser cette question en suspens et l'étudier de nouveau, parce que les arguments qu'ont présentés les sociétés de fiducie sur cette question m'ont vraiment impressionné.

**Le président:** Êtes-vous d'accord pour que nous étudions cette question après avoir terminé l'examen du résumé.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Cette question se trouve au bas de la page 9. Est-ce que vous allez maintenant nous entretenir des dépôts dans les banques étrangères?

[Text]

**Mr. Lewis:** Yes. The next subject is at the top of page 10 of the summary.

You will remember that the previous bill, and also, now, this bill, required a 3 per cent reserve on foreign currency deposit liabilities used in Canada, and the present bill has changed this in the wording, which we will go into in a few minutes. The Canadian Bankers' Association made representations that this put the chartered banks in a non-competitive situation with regard to the foreign competition, and Mr. Bouey, the Governor of the Bank of Canada, when he appeared before this committee, did admit that there was a problem there. He thought it was a question of wording, more than intent, and said that they would try to do something about it.

Mr. Kennett, the Inspector General of Banks, said also that he thought the bankers had some good arguments and that he would see what they could do.

**The Chairman:** Just a minute, on that. Mr. Kennett, the Inspector General, you will recall, said to us that when this section on the provision, or this reserve, was settled on in the department, it was on the basis of information they then had; but he said at a later stage, and before this committee, that he had learned that there was a real disadvantage to the Canadian banks in this area, and that it would stifle their ability to compete if they had to provide a 3 per cent reserve and the foreign banks did not have to do so. We therefore concluded from that that there was every good reason for not having it; yet, I think, to some extent they have recognized our position by what they have re-written as a foreign exchange or foreign currency deposit provision when it is subject to a reserve.

Now, Mr. Lewis, you were going to deal with that.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, before you go on, may I say this. You talked about foreign banks and the competition between the chartered banks and the foreign banks. I take it what you mean are Canadian subsidiaries of foreign-owned banks.

**The Chairman:** No, not necessarily—Canadian subsidiaries of foreign-owned banks would be subject to the Bank Act.

**Senator Connolly:** If they are subject to the Bank Act, surely they are subject to the reserve requirements of the Bank Act?

**The Chairman:** Yes, but we are talking about the foreign banks that loan money in Canada.

**Senator Connolly:** This is quite apart from financial subsidiaries in Canada?

**The Chairman:** That is right.

**Senator Connolly:** I follow you. Thank you.

[Traduction]

**M. Lewis:** Oui. Je vous renvoie au haut de la page 10 du résumé.

Vous vous souviendrez que dans le projet de loi précédent, et aussi maintenant dans le présent projet de loi, une disposition exigeait l'établissement d'une réserve de 3% du passif-dépôts en monnaie étrangère utilisé au Canada; les termes du présent projet de loi ont été changés, et nous les étudierons dans quelques minutes. L'Association des banquiers canadiens a fait valoir que cette nouvelle disposition empêche les banques à charte d'offrir une concurrence sur les marchés étrangers et M. Bouey, gouverneur de la Banque du Canada, lorsqu'il a témoigné devant le présent comité, a effectivement reconnu qu'il y avait là un problème. Il a estimé que c'était là une question de libellé plus que d'objet de la loi et a dit qu'on y remédierait.

M. Kennett, l'inspecteur général des banques, a aussi signalé que les représentants du milieu bancaire avaient certains bons arguments et qu'il verrait ce qu'ils pouvaient faire à ce sujet.

**Le président:** Juste une minute pour discuter de cette question. L'inspecteur général des banques, M. Kennett, vous vous en souviendrez, nous a dit que sous l'établissement de cette réserve, le Ministère s'est basé sur des renseignements dont il disposait à ce moment-là; mais il a affirmé plus tard, et devant le Comité, qu'il a appris que les banques canadiennes étaient réellement désavantagées sur cette question et que cela les empêcherait de faire concurrence si elles devaient conserver une réserve de 3%, en plus si les banques étrangères n'avaient pas à se conformer à cette disposition. Nous en avons donc conclu à partir de là qu'il y avait tout lieu de ne pas imposer cette disposition; malgré tout, je pense que dans une certaine mesure, on a tenu compte de notre position, en effet les rédacteurs ont reformulé cette disposition sur les devises étrangères ou sur les dépôts en monnaie étrangère qui doivent être constitués en réserve.

Et maintenant, Monsieur Lewis, vous alliez traiter de cette question.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, avant d'aller plus loin, permettez-moi de dire ceci. Vous avez parlé des banques étrangères et de la concurrence entre ces dernières et les banques à charte. Je suppose que vous voulez dire les filiales canadiennes des banques étrangères?

**Le président:** Non, pas nécessairement, les filiales canadiennes des banques étrangères seraient assujetties à la Loi sur les banques.

**Le sénateur Connolly:** Si ces dernières sont assujetties à la Loi sur les banques, il ne fait aucun doute qu'elles doivent aussi constituer cette réserve prévue dans la Loi sur les banques.

**Le président:** Oui, mais vous parlez des banques étrangères qui prêtent de l'argent au Canada.

**Le sénateur Connolly:** Cela est tout à fait différent des filiales financières au Canada?

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly:** Je vous suis. Merci.



[Text]

**Mr. Lewis:** The wording in clause 204(1)(g) of Bill C-15, that is the previous bill, you will remember was as follows:

three per cent of such of its deposit liabilities as are foreign currency deposit liabilities used to finance domestic transactions.

It did not differentiate between residents and non-residents and, of course, there is a tremendous amount of foreign currency funds available for use in Canada. The wording of the new bill has changed that so that it applies to residents of Canada:

three per cent of such of its deposit liabilities as are foreign currency deposit liabilities of residents of Canada with branches of the bank in Canada or with offices in Canada of subsidiaries of the bank.

Of course, they have put in this last phrase, "... of subsidiaries of the bank" because of the new rights, under the bill, of banks to carry on some business with their subsidiaries.

**The Chairman:** There must be some reason why they have rewritten it. They have changed the direction of it now, and the three per cent reserve is on foreign currency deposits maintained by a resident of Canada, and what it is actually intended to do I find difficult to figure out. As I understand, the banks, by doing the necessary paper work, can avoid the impact of this proposal.

The resident has to maintain the foreign currency deposit outside of Canada in any branch of the Canadian bank, say, New York or elsewhere, and it is not a foreign currency deposit by a resident of Canada.

What the intent or purpose is, I don't know. When Mr. Kennett comes, I think we should inquire; "What sort of appearance are you attempting to create?"

Did I cut you off in anything you wanted to say?

**Mr. Lewis:** I think that pretty well covers it. The amounts involved, both under the old bill, C-15, and the new bill, C-14, are approximately the same. The calculations under both systems come to between ten and eleven billion dollars of foreign currency deposits.

**The Chairman:** By residents?

**Mr. Lewis:** Yes.

**The Chairman:** Three per cent is a substantial amount of money.

**Senator Cook:** What is the arithmetic on it? Is it \$30 million or \$300 million?

**Mr. Lewis:** The three per cent reserve of \$10 billion would be \$300 million which would be the reserve requirement, and the interest that is lost on that, or the differential, would be 10 per cent per annum, which would come to \$30 million. That is the competitive edge they were talking about, I suppose. They would still be required to maintain the reserve on that \$10 billion. However, if the foreign currency deposits used domestically were used in addition to the other deposits on the total

[Traduction]

**M. Lewis:** La disposition contenue à l'alinéa 204(1)(g) du Bill C-15, le projet de loi précédent, vous vous en souviendrez était libellée de la façon suivante:

trois pour cent de son passif-dépôts en monnaie étrangère, utilisé pour financer des opérations sur le marché intérieur.

Il n'y avait pas de différence entre les résidents et les non-résidents et, bien entendu, il y a énormément de fonds en monnaie étrangère au Canada. On a modifié le projet de loi afin qu'il s'applique aux résidents du Canada:

trois pour cent de son passif-dépôts en monnaie étrangère appartenant à des résidents canadiens à des succursales de la banque au Canada ou à des bureaux au Canada de filiales de la banque.

Bien entendu, ils ont ajouté de dernier bout de phrase «... de filiales de la banque», étant donné que, en vertu du nouveau projet de loi, les banques ont le droit d'effectuer certaines transactions avec leurs filiales.

**Le président:** Il doit y avoir une raison pour laquelle ils ont réécrit cela. Ils ont maintenant changé l'effet du projet de loi, car la réserve de 3 p. 100 s'applique aux dépôts en monnaie étrangère reçus d'un résident canadien; de plus, j'ai de la difficulté à m'imaginer quel est en fait le but recherché. Si je ne m'abuse, les banques, en préparant toute la paperasse nécessaire, peuvent éviter l'incidence de cette proposition.

Le résident doit garder le dépôt en monnaie étrangère à l'extérieur du Canada dans n'importe quelle succursale de la banque canadienne, par exemple, à New-York ou ailleurs, et il n'est pas considéré comme un dépôt en monnaie étrangère reçu d'un résident canadien.

Quelle est l'intention ou le but de ce changement, je ne le sais pas. Lorsque M. Kennett viendra, je pense que nous devrions lui poser la question suivante: «Quel genre d'impression essayez-vous de créer?»

Vous ai-je coupé la parole?

**M. Lewis:** Je pense que vous avez tout dit ce qu'il y avait à dire. Les montants en cause, tant en vertu de l'ancien projet de loi C-15 que du nouveau bill C-14, sont à peu près les mêmes. Les calculs avec les deux systèmes s'élèvent entre dix et onze milliards de dollars de dépôts en monnaie étrangère.

**Le président:** Reçus de résidents?

**M. Lewis:** Oui.

**Le président:** Trois pour cent représente un montant considérable d'argent.

**Le sénateur Cook:** Quel est le chiffre exact? Était-ce \$30 ou \$300 millions?

**M. Lewis:** Trois pour cent de \$10 milliards font \$300 millions, ce qui serait le montant exigé comme réserve, et l'intérêt perdu sur ce montant, ou la différence, s'élèverait à 10 p. 100 par an c'est-à-dire \$30 millions. Je suppose qu'il s'agit de la limite concurrentielle dont on parlait il y a un instant. Les banques seraient encore obligées de maintenir la réserve pour ces 10 milliards de dollars. Cependant, si les dépôts en monnaie étrangère utilisés au pays étaient employés en plus



[Text]

amount of foreign currency funds used for transaction through the banks, it would be many times that 10 billion figure. However, the calculation comes out to approximately the same—between ten and eleven billion dollars.

**The Chairman:** I would suggest that we stand this until we can hear from Mr. Kennett.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Certainly, in changing the method of applying the three per cent reserve on foreign currency deposits, there is an opportunity afforded to the banks to avoid the impact of it by limiting it to deposits by residents. All they have to do is move the account out.

**Mr. Lewis:** Just before we leave that particular clause, there is also a change in Bill C-14 where there is another exemption for Canadian currency deposits which was not contained in Bill C-15. The exemption from maintaining reserves comes under clause 204(8)(e):

Canadian currency deposits of non-residents with branches of the bank outside Canada or with offices outside Canada of subsidiaries of the bank.

These are not foreign currency deposits; they are Canadian currency deposits of non-residents. These are, in turn, exempt, so this is really part of that other amendment. The amount involved here, I understand, is approximately \$500 million of deposits of this type in Canadian banks. That is another reduction.

**Senator Connolly:** Those are deposits in Canadian funds, but the funds are owned by non-residents of Canada?

**Senator Molson:** Outside the country.

**Senator Connolly:** Do I understand that the requirement is that they should be subject to the reserve requirements?

**The Chairman:** No, they should not.

**Mr. Lewis:** They are exempted from the reserve requirements on these particular deposits.

**Senator Molson:** Would that be a deposit, say, in the Paris branch of the Royal Bank of Canada in Canadian funds by a non-Canadian resident? Is that what it would be?

**Mr. Lewis:** That is right.

**Senator Connolly:** In branches outside Canada only. I have difficulty with the rationale for that provision because one of the selling points, I should think, is the security in the Canadian banking system. Does that not remove one of these elements?

**The Chairman:** Except, Senator Connolly, I would think that it is of benefit to Canada for non-residents to maintain very substantial funds in Canadian dollars in Canada.

[Traduction]

des autres dépôts sur l'ensemble des fonds en monnaie étrangère servant aux transactions bancaires en général, le montant serait de plusieurs fois plus élevé que \$10 milliards. Cependant, les calculs arrivent à peu près à la même chose, c'est-à-dire entre dix et onze milliards de dollars.

**Le président:** Je suggère qu'on laisse cette disposition en suspens jusqu'à ce nous ayons entendu M. Kennett.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Il n'y a pas de doute qu'en changeant la méthode d'application de la réserve de 3 p. 100 sur les dépôts en monnaie étrangère, on permet aux banques d'éviter les conséquences de celle-ci en la limitant aux dépôts reçus de résidents. Tout ce qu'ils ont à faire, c'est de sortir le compte.

**M. Lewis:** Juste avant que nous mettions cette disposition de côté, j'aimerais également souligner qu'il y a un changement dans le bill C-14, c'est-à-dire qu'il y a une autre exemption en ce qui concerne les dépôts en monnaie étrangère, et cette modification ne figurait pas dans le projet de loi C-15. Cette exemption concernant les réserves est précisée à la disposition 204(8)e):

des dépôts en monnaie canadienne de non-résidents à des succursales de la banque à l'étranger ou avec des bureaux à l'étranger de filiales de la banque.

Ce ne sont pas des dépôts en monnaie étrangère, mais plutôt des dépôts en monnaie canadienne reçus de non-résidents. Ceux-ci sont, à leur tour, exempts, cela fait donc partie de l'autre amendement. Je crois savoir que le montant dont il s'agit ici s'élève à environ \$500 millions en dépôts de ce genre dans les banques canadiennes. C'est là une autre réduction.

**Le sénateur Connolly:** Ce sont des dépôts en fonds canadiens, mais ces fonds n'appartiennent-ils pas à des non-résidents du Canada?

**Le sénateur Molson:** A l'extérieur du pays.

**Le sénateur Connolly:** Dois-je comprendre que ces dépôts créent l'obligation de maintenir des réserves?

**Le président:** Non, ce n'est pas le cas.

**M. Lewis:** Les banques n'ont pas à maintenir des réserves pour ces dépôts précis.

**Le sénateur Molson:** Inclurait-on dans cette catégorie un dépôt en fonds canadiens effectué par une personne ne résidant pas au Canada, et à la succursale de la Banque royale du Canada à Paris par exemple?

**M. Lewis:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Seulement dans des succursales situées à l'extérieur du Canada. J'ai de la difficulté à comprendre le bien-fondé de cette disposition, car je serais porté à croire que l'un des objectifs visés est la sécurité du système bancaire canadien. Ne néglige-t-on pas ainsi un de ces éléments?

**Le président:** Sénateur Connolly, je crois qu'il est à l'avantage du Canada que des personnes ne résidant pas au pays déposent ici des sommes importantes en dollars canadiens.

[Text]

**Senator Connolly:** Perhaps I am off the track completely. I understood we were talking now about foreign-owned deposits in Canadian dollars in Canadian banks, situated outside of Canada. I say that it seems to me that if you remove the reserve requirement, then one of the guarantees of the liquidity of that account, or one of the props to the liquidity of that account, is removed and perhaps it is a loss of a selling point for the bank.

**Senator Lang:** But I don't think the Bank Act is designed to protect non-Canadians.

**Senator Connolly:** But surely it is designed to protect the banking system.

**Senator Molson:** But we must not forget that the reserve is in Canada, and you are reserving against a foreign deposit in a foreign country by a foreign resident. So, it seems to me that the Bank Act does not really apply, strictly speaking.

**Mr. Lewis:** The present Bank Act has the requirement of the main rates at the present time—12 per cent and 4 per cent, going down to 10 per cent and 3 per cent—on all of the Canadian currency deposits. The Bank Act does not distinguish as between outside of Canada or inside Canada or as between residents and non-residents. Now they are clarifying that, and I think it is a normal clarification. Everything that is in Canada is protected and everything outside of Canada presumably is protected by the reserve requirements in the particular country in which the bank is situated.

**Senator Cook:** Would it be possible, Mr. Chairman, to have some figures by way of illustration showing the amounts involved in the present reserve requirements under the law as it now stands, and the amounts that would be involved in the reserve requirements foreshadowed by the bill? I am extremely confused as to whether or not the banks are being benefited, and as to whether the system is being benefited.

**Mr. Lewis:** In the Senate committee's report we made some calculations and we estimated that there was a reduction of reserve requirements in toto of approximately \$1 billion. This takes into account, of course, the phasing in of these rates from 12 per cent to 10 per cent and 4 per cent to 3 per cent over a four-and-a-half-year period—now, in fact, it is going to three-and-a-half years—but we did quantify that as being a reduction of approximately \$1 billion at the time we made the calculation for all of the Canadian banks. That is the aggregate of the banking system. These amendments do not materially change those figures, but, of course, bank assets have been increasing steadily since that time, and will continue to do so. So the reserve requirements are going up. It may be that the differential as a reduction is greater, but the actual reserve requirement in terms of amount is going up.

**Senator Connolly:** I am still not clear on this. Under the present law, if there were a substantial deposit in Canadian currency by a non-resident in a Canadian bank located abroad,

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Je passe peut-être complètement à côté de la question. Je croyais que nous parlions de dépôts en dollars canadiens confiés par des étrangers, à l'extérieur du Canada, à des banques canadiennes. Il me semble que si vous éliminez les réserves obligatoires, vous supprimez une des garanties de la liquidité de ce compte, et pour la banque, cela représente peut-être la perte d'un point de vente.

**Le sénateur Lang:** Mais je ne crois pas que la Loi sur les banques soit destinée à protéger les personnes qui ne sont pas citoyens canadiens.

**Le sénateur Connolly:** Mais elle vise sûrement à protéger le système bancaire.

**Le sénateur Molson:** Mais nous ne devons pas oublier que la réserve se trouve au Canada, et la banque constitue une réserve pour garantir un dépôt effectué à l'étranger par une personne ne résidant pas au Canada. Il me semble donc qu'à proprement parler, la Loi sur les banques ne s'applique pas vraiment dans ce cas précis.

**M. Lewis:** L'actuelle Loi sur les banques impose des exigences liées aux principaux taux actuellement en vigueur (12 et 4% ramenés à 10 et 3%) pour garantir tous les dépôts en devises canadiennes. La loi n'établit pas de distinction entre les banques situées au Canada et celles qui se trouvent à l'étranger, et entre résidents et non-résidents. Le législateur apporte des précisions, et je crois qu'il est normal qu'il le fasse. Tous les dépôts effectués au Canada sont protégés, et on suppose que ceux qui sont effectués à l'étranger sont protégés par les réserves obligatoires imposées par le pays dans lequel la banque se trouve.

**Le sénateur Cook:** Serait-il possible, monsieur le président, d'obtenir certains chiffres donnant une idée de l'importance des réserves que la loi actuelle exige de maintenir en comparaison de celles que le projet de loi prévoit imposer? Il m'est très difficile de comprendre si les banques ou le système bancaire en tireront profit.

**M. Lewis:** Le rapport du comité sénatorial comporte certains calculs, et nous avons estimé que la réduction des réserves obligatoires atteindrait environ \$1 milliard. Évidemment, ces chiffres tiennent compte de l'abaissement des taux de 12 à 10% et de 4 à 3% sur une période de quatre ans et demie (en fait ce sera trois ans et demie), et pour toutes les banques canadiennes, la réduction totalisait environ \$1 milliard au moment où les calculs ont été effectués. Ceci vaut pour l'ensemble du système bancaire. Les modifications ne font pas varier ces chiffres, mais évidemment, l'actif des banques a augmenté de façon constante depuis cette époque, et il continuera de s'accroître. Ainsi, les réserves obligatoires sont de plus en plus importantes. La réduction est peut-être elle aussi plus importante, mais les réserves réelles obligatoires sont de plus en plus élevées.

**Le sénateur Connolly:** Je ne comprends pas encore très bien. En vertu de la loi actuelle, si une banque canadienne située à l'étranger acceptait un dépôt important en devises canadiennes



[Text]

and that bank failed, would those reserves be available *pari passu* to the foreign depositors in that foreign bank?

**Mr. Lewis:** If was a subsidiary of a Canadian bank incorporated in, let us say, France, as an example—

**Senator Connolly:** But we are talking about a foreign branch. That is another matter.

**Mr. Lewis:** The reserves of the Canadian bank in Canada would be available to depositors at large.

**Senator Molson:** But in many of these foreign countries they have their own laws to replace to some extent what our requirements would be, is that not correct?

**Mr. Lewis:** That is correct.

**Senator Molson:** I think you would find, for example, that a Canadian bank in Paris would come under the French laws, which have changed in the last 30 or 40 years, I believe, and I think you would find that they have some quite heavy implications for a subsidiary bank. I think they are all subsidiaries now, if I am not mistaken.

**Mr. Lewis:** In France, I think they are.

**Senator Beaubien:** These reserves, Mr. Chairman, are just guarantees of clearings in Canada of Canadian banks and have nothing to do with a branch of the Royal Bank, for example, in France. We are talking about reserves where you put money aside on which you get no interest, and that is to guarantee that when your clearing is presented to the central bank it will be looked after.

**Senator Connolly:** But I think those reserves are also a hedge in the event of a bank failure. They are there to benefit the depositor.

**Senator Beaubien:** Our banks are pretty well looked after.

**Senator Connolly:** Am I not right about that? Senator Beaubien says the purpose of the reserves is to guarantee that the clearances will take place in the ordinary way.

**Mr. Lewis:** This is one of the purposes agreed upon.

**Senator Connolly:** But, surely, another purpose is to provide some security to the depositors in the event of a bank failure. There is something to rely on there; it is held by the Bank of Canada and it is available to the claimants in case of bankruptcy.

**Senator Cook:** And to assist liquidity.

**Mr. Lewis:** And to assist liquidity. Also as an instrument of monetary policy to a certain extent, and to provide funds to the Consolidated Revenue Fund.

**Senator Connolly:** I think Senator Molson has answered the question by saying that in these foreign countries there are probably reserve requirements.

[Traduction]

effectué par une personne ne résidant pas au Canada, et si cette banque faisait faillite, ces réserves seraient-elles mises à la disposition, à parts égales, des déposants étrangers faisant affaire avec cette banque étrangère?

**M. Lewis:** Si, par exemple, une filiale d'une banque canadienne était incorporée en France...

**Le sénateur Connolly:** Mais nous parlons d'une succursale située à l'étranger. Le problème est différent.

**M. Lewis:** Les réserves de la banque canadienne maintenues au pays seraient mises à la disposition de l'ensemble des déposants.

**Le sénateur Molson:** Mais bon nombre de ces pays étrangers ont leurs propres lois, qui remplacent, jusqu'à un certain point, nos propres exigences, n'est-ce pas?

**M. Lewis:** C'est exact.

**Le sénateur Molson:** Je pense, par exemple, qu'une banque canadienne à Paris tombe sous le coup des lois françaises qui, je le crois, ont changé au cours des 30 ou 40 dernières années. Ces lois sont d'ailleurs lourdes de conséquences pour la filiale d'une banque. Si je ne m'abuse, ce sont toutes des filiales maintenant.

**M. Lewis:** En France, je pense que oui.

**Le sénateur Beaubien:** Ces réserves, monsieur le président, ne sont que des garanties de compensation de banques canadiennes au Canada et n'ont rien à voir avec une succursale de la Banque royale en France, par exemple. Nous parlons de réserves quand l'argent, sur lequel on ne touche aucun intérêt, est mis de côté pour garantir qu'on satisfera à votre demande de compensation au moment de sa présentation à la Banque centrale.

**Le sénateur Connolly:** Mais je pense que ces réserves sont également des sauvegardes, dans l'éventualité où une banque fait faillite. Elles doivent profiter au déposant.

**Le sénateur Beaubien:** On s'occupe très bien de nos banques.

**Le sénateur Connolly:** N'ai-je pas raison? Le sénateur Beaubien dit que ces réserves ont pour but de garantir que les virements s'effectueraient de la façon habituelle.

**M. Lewis:** C'en est l'un des buts reconnus.

**Le sénateur Connolly:** Mais elles ont certainement aussi pour but d'assurer une sécurité aux déposants, dans l'éventualité où une banque fait faillite. On peut s'y fier; elles permettent à la Banque du Canada, qui les tient, de dédommager les personnes qui le demandent, dans le cas où leur banque a fait faillite.

**Le sénateur Cook:** Elles contribuent en outre aux liquidités.

**M. Lewis:** Oui, et servent aussi dans une certaine mesure d'instruments à la politique monétaire, et contribuent au Fonds du revenu consolidé.

**Le sénateur Connolly:** Je pense que le sénateur Molson a répondu à la question en disant que ces pays étrangers ont probablement leurs propres exigences en matière de réserve.



[Text]

**Mr. Lewis:** I think it varies in different countries. In some countries the reserves are required but they are interest-bearing securities, A-1 liquid investments required to be put up, perhaps, by the government of the country in which they are located and are not necessarily interest-free cash reserves. In addition, in the United States there are state laws as well as the Federal Reserve Board requirements, so I do not think we can generalize. But certainly to do business in another country the Canadian banks, either through a subsidiary or a branch, are required to maintain the reserves of that jurisdiction in addition to any Canadian requirements.

**Senator Connolly:** In any event, this was not a problem that arose under Bill C-15, because it was not in that bill.

**Mr. Lewis:** It was not in that. I think this was just to rationalize the situation.

**The Chairman:** You have not mentioned the phasing in.

**Mr. Lewis:** The next subject is the phasing in. If you recall, the Senate committee recommended that the period for phasing in—which was four-and-a-half years in Bill C-15—be reduced to one year. It was calculated that, based on present values in the banks and the amount of deposits, as was carried out at the previous Bank Act revision in 1967 and the phasing in of the reductions at that time, a 12-month period would be sufficient. Now, the bill has taken into account to a great extent this committee's concern, and they have reduced the phasing-in period from four-and-a-half years in Bill C-15 to three-and-a-half years in Bill C-14. The Commons committee did not make any recommendation.

I think that this is an indication that the efforts of this committee to get this point across have been taken into account. The technique which has been used to reduce the period is to have the commencement at the time of Royal Assent rather than one year after. I think that covers it.

**The Chairman:** I think the committee will recall that when the cash reserves were provided by the banks to the central bank, they did not bear interest. In other words, they were cash reserves and the banks received no return for them, but the central bank invested that money and the earnings on that money were paid into the Consolidated Revenue Fund. So it looked almost like a tax in character.

We made a recommendation that the central bank should pay interest on the cash reserves. The explanation that both Mr. Kennett, the Inspector General, and Mr. Bouey, the Governor of the Bank of Canada, made when they were before this committee was that they could not afford, first of all, to pay interest; secondly, they could not afford to lessen the period during which they would phase in the lowering of the rates because the Government of Canada had a greater need for money than it had in earlier years. This, of course, was like having a gold mine in your own basement. They got money free of any obligation to pay interest, and the interest was accumulated and paid to the government, just the same as a tax would be. As a matter of fact, we called it a quasi-tax.

[Traduction]

**M. Lewis:** Je pense que cela varie d'un pays à l'autre. Dans certains pays, des réserves doivent être constituées, mais il s'agit de titres productifs d'intérêts, de placements liquides pouvant être exigés par le gouvernement du pays dans lequel ils sont effectués. Il ne s'agit pas nécessairement de réserves en espèces sans intérêt. En outre, aux États-Unis, les États ont des lois et le *Federal Reserve Board* a ses exigences; je ne pense donc pas qu'on puisse généraliser. Mais il est certain que pour faire affaire dans un autre pays, les banques canadiennes doivent, par l'entremise d'une filiale ou d'une succursale, tenir les réserves exigées par ce pays, outre celles exigées par le Canada.

**Le sénateur Connolly:** Quoi qu'il en soit, ce n'était pas un problème posé par le bill C-15, qui n'en parlait pas.

**M. Lewis:** Ce n'est pas ce que je disais. Je voulais simplement rationaliser la situation.

**Le président:** Vous n'avez pas parlé de l'introduction progressive.

**M. Lewis:** C'est le prochain article. Vous vous souviendrez que le Comité du Sénat avait recommandé que la période d'introduction progressive, qui était de quatre ans et demi dans le bill C-15, soit portée à un an seulement. D'après les valeurs actuelles en banque, et d'après le montant des dépôts lors de la révision de la législation bancaire de 1967 et de l'introduction progressive de réductions à cette époque, on estimait qu'une période de douze mois serait suffisante. Le présent projet de loi tient sensiblement compte des préoccupations du Comité. La période d'introduction progressive de quatre ans et demi qu'elle était dans le bill C-15, est passée à trois ans et demi dans le bill C-14. Le Comité de la Chambre n'avait pas fait de recommandation à cet égard.

Cela indique qu'on a tenu compte des efforts du Comité pour faire passer ce point. On part maintenant de la date à laquelle un projet de loi reçoit la sanction royale, ce qui, je pense, explique qu'il y ait maintenant un an de moins.

**Le président:** Le Comité se rappellera, je pense, qu'à l'époque où les banques fournissaient à la banque centrale des réserves en espèces, celles-ci n'étaient pas productives d'intérêt. Autrement dit, elles ne rapportaient rien aux banques; toutefois, la banque centrale investissait cet argent et le rendement qu'elle en obtenait était versé au Fonds du revenu consolidé. C'était un peu comme un impôt.

Nous avons recommandé que la banque centrale paie des intérêts sur les réserves en espèces. Quand ils sont comparus devant le Comité, M. Kennett, l'inspecteur général, et M. Bouey, le Gouverneur de la Banque du Canada, ont expliqué qu'ils ne pouvaient se permettre, d'abord de payer des intérêts, ensuite d'écouter la période d'introduction progressive de la diminution des taux, du fait que le gouvernement avait davantage besoin d'argent que par les années antérieures. Évidemment, c'était un peu comme le fait d'avoir une mine d'or dans son sous-sol. Ils avaient l'argent sans aucune obligation de payer des intérêts, lesquels s'accumulaient et allaient au gouvernement, tout comme l'impôt. En fait, nous en parlions comme d'un quasi-impôt.

*[Text]*

They used this to explain that the need of the government was such that they could not afford to forego what I think I may have called once upon a time this sort of supplementary feeding to the revenues of Canada.

So the concession they have made is to reduce the phasing-in period from four-and-a-half to three-and-a-half years. In doing that, they recognized that the principle we put forward was a sound one. However, they did not yield very far except to have the phasing in accomplished in three-and-a-half years instead of four-and-a-half years. This represents a substantial amount of money insofar as the banks are concerned. They would be able to earn interest on what they would otherwise be paying.

**Senator Molson:** The banks have not helped our arguments by having had reasonably prosperous times in the interim.

**Senator Beaubien:** I must say that when Mr. Kennett appeared before us he explained the workings of this interest-free deposit. He pointed out that the smaller banks, especially, got their money's worth because the Bank of Canada is prepared to put up any amount of money. In other words, if they did not have that guarantee from Mr. Kennett, they would have to put up much bigger reserves themselves on which they would not earn interest. I think that, in a way, he made a very good case for the situation as it is today. It is more prosperous and a very strong bank—

**The Chairman:** You mean he made a very good case—

**Senator Beaubien:** For continuing as we are now.

**The Chairman:** ... for justifying taking your money for four-and-a-half years, paying nothing for it, and then using the earnings to supplement the funds that may be in the treasury. That is drawing a long bow.

**Senator Connolly:** It seems to me that when discussing this we finally concluded, or I thought we concluded, that the interest-free money that was deposited with the Bank of Canada by the banks was almost the equivalent of a licence to do business. Did we not use that language?

**Senator Barrow:** Yes, we did.

**Senator Cook:** And the deposits were growing and growing and growing.

**The Chairman:** Are you ready for the next item?

**Mr. Lewis:** The next item deals with financial disclosure. It is found at the bottom of page 10 of the summary. Your committee had received representations from the Canadian Institute of Chartered Accountants, and the important thrust was to have the financial statements of banks in the form of what they called "generally accepted accounting principles".

The main difficulty with the committee, and also the Inspector General of Banks, was in connection with the accumulated appropriation for losses. This was handled in a manner quite

*[Traduction]*

Ils s'en servaient pour expliquer que les besoins du gouvernement étaient tels qu'ils ne pouvaient se permettre de prévoir ce qui pourrait remplacer ce type de complément aux revenus du Canada.

La concession qu'ils ont faite, c'est la réduction de la période d'introduction progressive, qui est passée de quatre ans et demi à trois ans et demi. Ce faisant, ils ont reconnu que le principe que nous avançons était valable. Toutefois, ils n'ont pas cédé grand-chose d'autre. Cela représente une somme appréciable pour les banques. Elles pourront retirer des intérêts sur ce que, autrement, elles paieraient.

**Le sénateur Molson:** Les banques n'ont pas contribué à faire valoir nos arguments en connaissant dans l'intervalle des périodes raisonnablement prospères.

**Le sénateur Beaubien:** Je dois dire que lorsque M. Kennett est venu expliquer au comité le fonctionnement de ce dépôt exempt d'intérêts, il a signalé que le système est surtout intéressant pour les petites banques, parce que la Banque du Canada est prête à fournir n'importe quel montant. En d'autres mots, si elles n'avaient pas cette garantie de M. Kennett, elles devraient constituer elles-mêmes des réserves beaucoup plus importantes qui ne leur rapporteraient pas d'intérêts. Je crois que, dans un sens, il a très bien présenté la situation telle qu'elle existe actuellement. C'est une banque plus prospère et très puissante...

**Le président:** Vous voulez dire qu'il a bien su présenter la situation...

**Le sénateur Beaubien:** Pour qu'elle demeure ce qu'elle est.

**Le président:** ...de façon à justifier le fait qu'on vous prenne votre argent pendant quatre ans et demi sans rien vous donner et qu'on utilise les gains réalisés pour enrichir le Trésor. Il ne faut quand même pas exagérer.

**Le sénateur Connolly:** Il me semble qu'après en avoir discuté, nous avons finalement conclu, ou du moins je crois que nous avons conclu, que le montant que les banques déposent à la Banque du Canada sans intérêts correspond presque à une autorisation d'effectuer des opérations commerciales. N'est-ce pas ce que nous avons dit?

**Le sénateur Barrow:** En effet.

**Le sénateur Cook:** Et les dépôts ne cessaient d'augmenter.

**Le président:** Pouvons-nous passer au point suivant?

**M. Lewis:** Le point suivant porte sur la divulgation de renseignements de nature financière et se trouve au bas de la page 10 du résumé. L'Institut canadien des comptables agréés avait soumis des recommandations à votre comité, demandant notamment que les états financiers des banques soient présentés sous forme de «principes de comptabilité généralement acceptés».

Le principal problème qui se pose au Comité et à l'inspecteur général des banques, c'est la question des crédits prévus en cas de pertes. La question a été traitée à la façon des



[Text]

particular to banks and was not in accordance with generally accepted accounting principles.

You will remember that considerable discussion was carried on in connection with this problem. Your committee maintained that the present system of handling the accumulated appropriations for losses and the charges to expenses for the year be retained. The Commons committee recommended that the generally accepted accounting principles be used. However, there has been no change in Bill C-15. So, one might say that, indirectly, the non-recommendation of the Senate committee was accepted in the present bill.

**Senator Molson:** Leave it that way.

**Mr. Lewis:** There is a small change in that they renamed that account from "accumulated appropriations for losses" to "accumulated appropriations for contingencies" which, I think you will agree, is a more appropriate description, because it is based on a formula which has nothing to do with known or predicted losses. It is really a reserve for contingencies.

**The Chairman:** Is there anything further we should pursue on this?

**Mr. Lewis:** I do not think so. There are a few items of editing, but I do not think we should take the time of the committee on that point.

**The Chairman:** Editing in the language?

**Mr. Lewis:** Editing in the language of the bill.

**The Chairman:** Well, we will hit that in the usual way, and then tell you what we recommend in the way of editing; but there is no need to spend time on it now.

Now, the next item is what?

**Mr. Scott:** Mr. Chairman, it is on page 12, moving right along, in the middle of the page.

**The Chairman:** You are jumping page 11, are you?

**Mr. Scott:** Yes. This is the clause that deals with foreign banks. I have two general comments.

I note that the précis of the House committee's general recommendation, which is in the middle of that page, under item No. 44, says:

Establish a regime for foreign banking in Canada that would provide for increased competition in Canadian banking, assure reciprocity for Canadian banks in foreign markets and bring foreign banking under the control of federal authorities.

That would be the intention, I believe, of the predecessor bill, Bill C-15, and your recommendations for change were in keeping with that basic objective and the changes that we see here. In other words, there is not much in that recommendation, as I understand it. That is what the intention of Bill C-15 was, and of this bill. There is no controversy there.

[Traduction]

banques et non pas selon les principes de comptabilité généralement acceptés.

Vous vous rappellerez que ce problème avait soulevé une longue discussion. Votre comité a insisté pour que le système actuel de traitement des crédits prévus et des dépenses pour l'année soit maintenu. Le comité des Communes a recommandé que l'on ait recours aux principes de comptabilité généralement acceptés. Toutefois, aucun changement n'a été apporté au bill C-15. On peut donc dire indirectement que la non-recommandation du comité du Sénat a été acceptée par le bill actuel.

**Le sénateur Molson:** Qu'il en reste ainsi.

**M. Lewis:** Un léger changement a été apporté: l'expression «crédits prévus en cas de pertes» a été remplacée par «crédits prévus pour les impondérables», expression qui, vous l'admettez sans doute, constitue une description plus juste, parce qu'elle est fondée sur un principe qui n'a rien à voir avec des pertes connues ou prévues. Cette provision vise vraiment à parer aux éventualités.

**Le président:** Y a-t-il autre chose à ajouter là-dessus?

**M. Lewis:** Je ne crois pas. Quelques dernières mises au point doivent être faites, mais je ne crois pas que nous devions prendre le temps du comité pour en parler.

**Le président:** Des mises au point quant à la formulation?

**M. Lewis:** Oui, quant à la formulation du projet de loi.

**Le président:** Nous allons procéder de la manière habituelle et vous donner ensuite nos recommandations quant à la manière de rédiger, mais il serait inutile de passer du temps là-dessus maintenant.

Quel est le point suivant?

**M. Scott:** Monsieur le président, c'est à la page 12, au milieu de la page.

**Le président:** Vous sautez la page 11?

**M. Scott:** Oui, voici l'article qui traite des banques étrangères. J'ai deux commentaires généraux à faire à ce sujet.

Je remarque que le résumé de la recommandation générale du Comité de la Chambre, lequel se trouve au milieu de la page, au numéro 44 si lit comme suit:

établir un régime d'opération de banques étrangères au Canada qui permettrait l'accroissement de la concurrence sur les marchés bancaires canadiens, assurerait la réciprocité aux banques canadiennes opérant sur les marchés bancaires étrangers et assujettirait les opérations bancaires étrangères au contrôle des autorités bancaires canadiennes fédérales.

C'est, je crois, l'intention du bill précédent, le bill C-15, et vos recommandations de changement étaient en accord avec cet objectif et les changements que nous voyons ici. En d'autres termes, cette recommandation n'apporte pas grand-chose, si je comprends bien. C'était déjà l'intention du bill C-15 et c'est apparemment celle du présent bill. Je ne pense pas que cela prête à controverses.



[Text]

**Senator Connolly:** Have you the page number in our report?

**Mr. Scott:** Yes, I believe it starts at page 13.

The first item under "Foreign Banks" that appears to be of significance is in the middle of page 13 of the summary, and it relates to the number of branches that a foreign bank subsidiary will be permitted to have. Under the predecessor bill there was a limitation to five branches, and you will recall that the foreign bankers who appeared before this committee felt that that would unduly limit their ability to compete with the Canadian chartered banks. They also felt that in the case of those institutions which were here with non-bank branches at the present time, some of those branches being far in excess of five in number, they would have to close down their operations, to a degree. As opposed to that, the Canadian Bankers' Association were of the view that the Canadian chartered banks provide a unique branch banking system, and that the competition which is required from the foreign banks is not in that regional branch system.

Your recommendation, therefore, was a compromise, which would involve the establishment of a branch in each province and one in the Territories, with the approval of the minister, and grandfathering, again with the approval of the minister, of those existing branches, or pre-existing branches, of new foreign bank subsidiaries. The House, on the other hand, suggested there be no limit on the number of branches, and the result appears to be an acceptance of the House committee's recommendation; that is, no limit, but there has to be ministerial approval in the case of each branch.

My only comment on that would be that it seems to me that it is going to be quite a job for the minister, assuming there is the influx of foreign banks that has been predicted before you to exercise his discretion in a very meaningful way when dealing with individual branches, where there otherwise is no limit.

**Senator Laird:** What does this do to the doctrine of reciprocity?

**Mr. Scott:** Well, I suppose it favours reciprocity, if you look at it from the standpoint of foreign banks. Foreign banks felt constrained by the limitation on the number of branches.

**The Chairman:** I suppose, if the effect is that there are provisions under which you can have any number of branches, if the minister approves, then you have to determine what is the reciprocity relationship in the home country of the foreign bank subsidiary, and whether in fact they have similar reciprocity.

**Mr. Scott:** Yes.

**The Chairman:** So it is making more general the provision for branches that a foreign bank subsidiary, in whatever its own territory was, would have to meet in the way of a requirement.

**Senator Cook:** It is much more flexible, of course, from our point of view.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Avez-vous le numéro de page dans notre rapport?

**M. Scott:** Oui, je pense que cela commence à la page 13.

Le premier élément sous la rubrique «banques étrangères» qui semble avoir une certaine importance se trouve au milieu de la page 13 du résumé; il s'agit du nombre de succursales que la filiale d'une banque étrangère est autorisée à avoir. Aux termes du bill précédent, les filiales de banques étrangères ne pouvaient avoir que cinq succursales et vous vous rappellerez que les banquiers étrangers qui ont comparu devant ce comité estimaient que cela limiterait indûment leur capacité de concurrencer les banques à charte canadiennes. Ils pensaient également que certaines institutions qui avaient ici des succursales non bancaires à l'heure actuelle—se verraient dans l'obligation de mettre un terme à certaines de leurs activités, parce que le nombre de ces succursales était bien supérieur à cinq. Par contre l'Association des banquiers canadiens était d'avis que les banques canadiennes à charte offraient un système de succursales unique et que la concurrence que réclament les banques étrangères ne se trouve pas dans ce système régional.

Vous avez donc recommandé un compromis qui comporterait l'ouverture d'une succursale dans chaque province et dans les Territoires, avec l'approbation du ministre et le maintien, toujours avec l'approbation du ministre, des succursales existantes ou pré-existantes des nouvelles filiales de banques étrangères. La Chambre, par contre, a suggéré que le nombre de succursales ne soit pas limité et il semble bien que c'est la recommandation du comité de la Chambre qu'on a acceptée: il n'y a pas de limite quant au nombre, mais pour chaque succursale, l'approbation du ministre est requise.

Tout ce que j'ai à dire, c'est que, d'après moi, le ministre va avoir un travail considérable, en supposant que l'afflux des banques étrangères prévu se concrétise, s'il veut exercer son pouvoir de façon efficace, puisqu'il est le seul à pouvoir imposer une limite au nombre de succursales.

**Le sénateur Laird:** De quelle manière cela influe-t-il sur le principe de réciprocité?

**M. Scott:** Eh bien, j'imagine que cela favorise la réciprocité, du point de vue des banques étrangères. En effet, ces dernières s'estimaient gênées par la limite imposée au nombre de succursales.

**Le président:** S'il y a des dispositions qui permettent aux filiales étrangères d'avoir ici un nombre illimité de succursales, si le ministre approuve, il faut alors déterminer le rapport de réciprocité qui existe au pays de la filiale en cause et voir s'il existe effectivement un rapport de réciprocité semblable.

**M. Scott:** Oui.

**Le président:** C'est donc rendre plus générales les dispositions concernant les succursales que devront respecter les filiales de banques étrangères, quel que soit leur propre territoire.

**Le sénateur Cook:** A notre avis, il y a bien entendu beaucoup plus de flexibilité.

[Text]

**The Chairman:** Oh, yes.

**Senator Connolly:** Yes, but would it not be desirable to have a caution to the minister in the exercise of his discretion, to the effect that he should observe the reciprocity feature when he allows additional branches? In other words, if the country of the foreign bank allows, say, 10 branches, then perhaps he might go to a given number. Is that what you are thinking about?

**Mr. Scott:** I think the whole concept of the number of branches, when looked at from the standpoint of opening it up and having no limits, is obviously being put forward in the interests of reciprocity; because the criticism of the foreign banks is that certain Canadian chartered banks are in California, where they are doing whatever they like, and there is no limitation on the number of branches.

**Senator Connolly:** Is that so?

**Mr. Scott:** That is as I understand the situation, in certain states, in any event. Therefore, they feel, why should there be a limitation on foreign bank subsidiaries here?

I think it would be worth asking Mr. Kennett, at least in a preliminary way, what he views as being the elements of ministerial discretion. Is it something more than reciprocity? Because one cannot overlook the Canadian Bankers' Association's concern, that the rural, or small community banking requirements are being reasonably met by the chartered bank branch system, and that it would be a form of unfair competition if all the foreign banks went into those areas.

There is also, as we will see in a moment, a further limitation.

**Senator Connolly:** Just before you leave that, do the Canadian banks not say, "The fact that we service the small community puts a burden upon us"? And did they not say that as regards an increased number of branches of foreign owned but incorporated Canadian banks, the danger was in the larger centres?

**Mr. Scott:** Well, that is quite right, sir. They expect competition in wholesale banking in the major centres, and they would prefer, presumably, to have reasonable competition only in the other communities; but those are not merely limited to small communities. I mean, there are middle sized communities which do not do commercial financing of a wholesale variety.

**Senator Buckwold:** It is interesting to note that in the release by the Department of Finance on Bill C-15 in this regard, they say:

It would remove the C-15 ceiling limiting a foreign bank subsidiary to no more than five branches, but any branches in addition to the first would require ministerial approval to—

And this is the point.

[Traduction]

**Le président:** Certes.

**Le sénateur Connolly:** Oui, mais ne serait-il pas souhaitable de prévenir le ministre afin que, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, il observe la caractéristique de réciprocité lorsqu'il autorise des succursales supplémentaires? En d'autres termes, si le pays de la banque étrangère autorise dix succursales par exemple, il pourrait alors en autoriser un certain nombre. Est-ce à cela que vous songez?

**M. Scott:** Je pense que tout le concept du nombre de succursales, lorsqu'on l'examine du point de vue de l'ouverture et de l'absence de limites, est de toute évidence mis en avant dans l'intérêt de la réciprocité. En effet la critique formulée par les banques étrangères est que certaines banques à charte canadiennes se trouvent en Californie, où elles peuvent faire ce qu'il leur plaît, sans qu'il y ait de limitation du nombre des succursales.

**Le sénateur Connolly:** Vraiment?

**M. Scott:** Dans tous les cas, c'est ainsi que je comprends la situation dans certains états. En conséquence ils se demandent pourquoi il y aurait ici une limite en ce qui concerne les filiales de banques étrangères?

Je pense qu'il vaudrait la peine de demander à M. Kennett, au moins à titre d'entrée en matière, ce qu'il considère comme étant les éléments du pouvoir discrétionnaire du ministre. Dépasse-t-il le cadre de la réciprocité? On ne peut pas négliger les préoccupations de l'Association des banquiers canadiens, selon lesquelles les exigences bancaires en milieu rural ou dans les petites collectivités sont raisonnablement satisfaites par le système de succursales de banques à charte; et que ce serait une compétition déloyale, si toutes les banques étrangères avaient accès à ces domaines.

Comme nous le verrons dans un instant, il y a encore une autre limitation.

**Le sénateur Connolly:** Avant de passer à autre chose, les banques canadiennes ne disent-elles pas que le service dans les petites collectivités constitue pour elles un fardeau? Ne déclarent-elles pas qu'en ce qui a trait au nombre accru de succursales d'appartenance étrangère, mais qui sont des banques canadiennes constituées en sociétés, le danger résidait par les centres importants?

**M. Scott:** C'est parfaitement exact, monsieur. Ils s'attendent à une concurrence bancaire en gros, dans les centres importants, et il est à supposer qu'ils préféreraient avoir une concurrence raisonnable dans les autres collectivités uniquement. Toutefois, ils ne sont pas simplement limités aux petites collectivités. Je veux dire qu'il existe des collectivités d'importance moyenne qui ne font pas de financement commercial en gros.

**Le sénateur Buckwold:** Il est intéressant de noter que, dans le communiqué de presse diffusé par le ministère des Finances sur le bill C-15, on lit à ce sujet:

Il supprimerait le plafond du bill C-15 limitant les filiales d'une banque étrangère à cinq succursales au plus, toute succursale en plus de la première exigeant l'approbation ministérielle pour—

Et c'est là la question



## [Text]

—ensure the protection of small Canadian-owned banks—

You will note that it does not say “branches”; it says “banks”.

—and promote a wider regional distribution of such branches.

In other words, the reason they are giving for this is the protection of new, small, Canadian banks which they envisage will probably be set up, more than likely, on a regional basis, and that would be one of their criteria—the major criterion—for the expansion of the branch system of the foreign-owned bank.

**Mr. Scott:** Reciprocity is not in the release at all. I think it would be worthwhile, subject to your direction, Mr. Chairman, asking Mr. Kennett to expand on the rationale.

**Senator Walker:** Reading it the way it is now, it is easier for them because they leave it to the entire discretion of the minister who keeps an eye on how they are treating us in the United States. He can do what he likes, really. It would be a good idea to get something more specific from him.

**The Chairman:** I think we should question Mr. Kennett on this.

**Mr. Scott:** The next time is at the bottom of page 13, and I will just briefly give you my understanding of this, and then Mr. Lewis may have some clarification. By way of background, this has to do with the limitations on the overall size of the foreign banking community in Canada, and the limitation in the assets of a given individual foreign bank subsidiary. It is referred to at page 14 and following of your report.

Bill C-15 contemplated that the total permissible assets of foreign bank subsidiaries would be governed by a formula of 15 per cent of commercial financing by banks in Canada as defined in Schedule Q. That always troubled me because it was hard to relate assets to commercial financing and, as it turns out, this seems to be the resolution of it.

Your comment was that the definition of “commercial financing” in Bill C-15 was unduly restrictive. The foreign bankers expressed before this committee their concern that 15 per cent of commercial financing, as then defined, was 15 per cent of nothing, or nearly nothing, because, as is pointed out in your report, on page 14, under Schedule Q, the elements included in commercial financing, excluded residential mortgages, financial leasing, foreign currency loans, et cetera. Your recommendation was that the 15 per cent remain the same, but that the definition should be changed to limit the outstanding total commercial financing of foreign bank subsidiaries to 15 per cent of the total commercial financing of all banks. Therefore, you would be comparing oranges and oranges rather than apples and oranges.

## [Traduction]

—assurer la protection des petites banques d'appartenance canadienne—

Vous noterez qu'il ne s'agit pas de «succursales» mais de «banques».

—et de promouvoir une plus large répartition régionale de ces succursales.

En d'autres termes, la raison qu'ils donnent est la protection des nouvelles petites banques canadiennes dont ils envisagent la création probable sur une base régionale, qui constituerait l'un de leurs critères—le critère principal—pour l'expansion du système de succursales de la banque d'appartenance étrangère.

**M. Scott:** Il n'est pas question de la réciprocité dans le document. Je pense qu'il vaudrait la peine, si vous êtes d'accord, monsieur le Président, de demander à M. Kennett de poursuivre son raisonnement.

**Le sénateur Walker:** Selon le libellé actuel, la chose leur est d'autant facilitée que tout repose sur les épaules du Ministre, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire et qui surveille la façon dont nous sommes traités aux États-Unis. Il peut vraiment faire comme bon lui semble. Il serait bon d'essayer d'obtenir de lui des précisions.

**Le président:** Je pense que nous devons interroger M. Kennett à ce sujet.

**M. Scott:** L'article suivant se trouve au bas de la page 13. Je vais simplement vous exposer brièvement comment je comprends la chose, et M. Lewis voudra peut-être apporter ensuite quelques précisions. Disons en partant qu'il s'agit des limites imposées à la taille globale de la communauté bancaire étrangère au Canada ainsi qu'à l'actif d'une filiale bancaire étrangère donnée. Il en est question aux pages 14 et suivant de votre rapport.

Le bill C-15 prévoyait que le total de l'actif autorisé de filiales de banques étrangères serait régi par une formule de 15% du crédit commercial assuré par des banques au Canada, tel qu'il est défini à l'Annexe Q. Cette question m'a toujours intrigué parce qu'il est difficile d'établir un rapport entre l'actif et le crédit commercial, et il semble bien que ce soit là la solution.

Selon votre commentaire, la définition du «crédit commercial» qui apparaissait dans le bill C-15 était indûment limitative. Les administrateurs de banques étrangères qui ont comparu devant ce comité ont dit craindre que ce taux de 15% du crédit commercial, tel qu'il était alors défini, ne constitue en réalité que 15% de rien ou de presque rien parce que, comme il est indiqué dans votre rapport, à la page 14, à l'Annexe Q, les éléments inclus dans le crédit commercial excluaient les hypothèques résidentielles, le crédit-bail financier, les prêts en devises et autres opérations. Selon votre recommandation, ce taux de 15% doit demeurer inchangé, mais la définition doit être modifiée pour limiter le total de crédit commercial en circulation des filiales de banques étrangères à 15% du total du crédit commercial de toutes les banques. Alors vous comparez des oranges à des oranges, et non plus des pommes à des oranges.



[Text]

The House of Commons committee recommended that there be a limit on the total domestic assets. Again, sticking with assets of foreign bank subsidiaries, it would be ten per cent of total domestic assets of all banks in Canada. With two changes, the new bill accepts that.

**Senator Cook:** Eight per cent.

**Mr. Scott:** Yes, there is a reduction from ten to eight per cent of all of the banks' actual domestic assets, and they are defined as domestic assets being Canadian dollars and foreign currency assets booked in Canada with Canadian residents.

The rationale, as I understand it, is eight or ten per cent of total domestic assets would be a far bigger chunk, in terms of the potential for size, than the 15 per cent of commercial lending. That is the rationale that is stated in the right-hand column.

**The Chairman:** Even the eight per cent would produce a larger figure than the 15 per cent.

**Mr. Scott:** That I do not know. Maybe Mr. Lewis has some intelligence on that. I feel that this requires further scrutiny because we spent quite a bit of time on this the last time, and they have gone to a criterion which is different from the one that you recommended.

**Senator Cook:** I have always found it most interesting that, when you say eight, ten or fifteen per cent, it sounds like nothing, but if you say it is 8 per cent of \$100 billion or 10 per cent of \$100 billion, we know what you are talking about. When you mention the percentage alone, not related to any figure, it does not mean much to me.

**Mr. Lewis:** According to the Bank of Canada Review of September, 1979, total Canadian dollar assets—which I think we can accept within that definition—amounted to \$136 billion, and eight per cent of that would be \$10.9 billion or almost \$11 billion, which would be the overall limit at this stage of all the foreign banks in Canada. Their assets could grow to that and, presumably, as the whole banking system's assets grew, they would be allowed to grow to keep within that limit.

**Senator Cook:** That would equal less than the smallest of the five big banks now.

**Mr. Lewis:** Yes.

**Senator Connolly:** What label did you put on the \$136 billion?

**Mr. Lewis:** Total Canadian dollar assets of chartered banks. Presumably this would include some Canadian dollar assets which are outside the country, but I think we can discount that amount. It might be the \$500 million figure we were talking about earlier.

**Senator Cook:** Put it this way: If the smallest of our big banks now has about \$25 billion or \$30 billion, that means that all the foreign banks would be a good deal smaller than

[Traduction]

Le comité de la Chambre des communes a recommandé que soit imposée une limite au total de l'actif national. Encore là, pour ce qui est de l'actif des filiales de banques étrangères, il s'agirait de 10% du total de l'actif national de toutes les banques au Canada. Sous réserve de deux modifications, le nouveau bill en a tenu compte.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit de 8%.

**M. Scott:** En effet, il y a eu réduction de 10% à 8% de la totalité de l'actif national des banques, ce dernier étant défini comme l'actif en dollars canadiens et devises inscrits au Canada aux comptes de résidents canadiens.

La raison en est, si je comprends bien, qu'un pourcentage de 8% ou 10% du total de l'actif national représenterait un bien plus gros morceau, en termes de potentiel, qu'un taux de 15% du crédit commercial. C'est la raison invoquée à la colonne de droite.

**Le président:** Même ce taux de 8% représentait un chiffre plus élevé que les 15%.

**M. Scott:** Je ne sais pas. M. Lewis y comprend peut-être quelque chose. Je pense que cela demande un examen plus approfondi parce que nous avons passé pas mal de temps sur cette question la dernière fois, et qu'en plus a été utilisé un critère différent de celui que vous avez recommandé.

**Le sénateur Cook:** J'ai toujours été fasciné par le fait que lorsqu'on parle de 10% ou de 15%, cela n'évoque rien du tout. Mais lorsqu'il est question de 8% de \$100 milliards ou de 10% de \$100 milliards, tout le monde comprend de quoi il s'agit. Quand il n'est question que du seul pourcentage, sans aucun rapport à des chiffres, cela ne me dit pas grand chose.

**M. Lewis:** Dans le numéro de septembre 1979 de la Revue de la Banque du Canada, le total de l'actif en dollars canadiens, qu'à mon avis nous pouvons inclure dans cette définition, totalisait \$136 milliards et 8% de ce montant représenteraient \$10,9 milliards soit près de \$11 milliards, la limite globale qui serait pour l'instant imposée aux banques étrangères installées au Canada. Leur actif pourrait atteindre ce plafond, et sans doute qu'à mesure que l'ensemble de l'actif du système bancaire grossisse, elles pourraient être autorisées à croître à l'intérieur de cette limite.

**Le sénateur Cook:** Ce qui représenterait toujours moins que ce que détient la plus petite des cinq grandes banques actuellement en exploitation.

**M. Lewis:** C'est vrai.

**Le sénateur Connolly:** En quoi consistaient ces \$136 milliards?

**M. Lewis:** Il s'agit de l'actif total en dollars canadiens des banques à charte. Y seraient sans doute inclus quelques éléments d'actif en dollars canadiens qui se trouvent à l'extérieur du pays, mais je pense que nous pouvons défalquer ce montant. Il pourrait s'agir de ces \$500 millions dont nous parlions tout à l'heure.

**Le sénateur Cook:** Posons les choses ainsi: si la plus petite des nos grandes banques détient actuellement \$25 milliards ou \$30 milliards d'actif, cela signifie que toutes les banques étrangères

[Text]

the smallest of our big banks. It would not be too much of a threat.

**Senator Connolly:** That is right.

**The Chairman:** That still begs the question of how you are going to allocate it. When applications for incorporation of foreign bank subsidiaries come in, will it be on a first-come-first-served basis?

**Senator Buckwold:** It goes even further. How would you allocate the growth of any individual foreign operation in Canada? One might be very aggressive and the other not. How is that going to be controlled?

**The Chairman:** I think what might happen is that when foreign bank subsidiaries are pressing against that limit, it might lead to increases in capital—bringing in more money.

**Mr. Lewis:** Yes.

Senator Buckwold, you will remember that in the white paper the minister at that time indicated that the growth of any particular foreign bank subsidiary would be limited to approximately 20 times the capital control. We were talking in terms of \$500 million.

**Mr. Scott:** That was in the white paper.

**Mr. Lewis:** Yes, but is never got into the bill. The 20 times capital restriction is still in this bill.

**Senator Cook:** Do they not knock it out now?

**Mr. Scott:** It is still there, but there is a minor modification to it by excluding the international business of the foreign bank subsidiaries. The point is that in the white paper the \$500 million authorized capital was there, and it was not contained in the previous bill, and it is not in this bill. Therefore, the authorized capital is solely a discretionary matter which gives the kind of flexibility which will enable the minister to control, beyond limits, the growth of an individual bank.

**Senator Connolly:** Mr. Lewis, you said that the total assets of a foreign bank, on the basis of eight per cent of the total Canadian assets of a chartered bank, would be about \$11 billion, roughly. What would the figure be, if you have it, if you used the 15 per cent figure and applied it to the total commercial financing of all the banks under an amended Schedule Q?

**Mr. Lewis:** I am sorry, Senator Connolly, but I do not have those figures available at this time. We can get them. Presumably the eight per cent of total assets is roughly equivalent to 15 per cent of total commercial financing.

**Senator Connolly:** You are talking about the same overall ceiling in either case, but you define it differently in the new bill?

**Mr. Lewis:** Yes.

**The Chairman:** I wonder what the rationale of that is.

[Traduction]

seraient nettement plus petites que la plus petite de nos grandes banques. La menace ne serait donc pas bien grande.

**Le sénateur Connolly:** C'est juste.

**Le président:** Il ne reste pas moins que cela pose la question de savoir comment vous allez faire la répartition. C'est-à-dire, lorsque les filiales de banques étrangères feront leur demande de constitution, est-ce que ce seront les premières arrivées qui seront également servies les premières?

**Le sénateur Buckwold:** Je pense que cela va même plus loin. Comment vous y prendriez-vous pour contrôler la croissance respective des diverses banques étrangères au Canada? Dans certains cas, on aura affaire à des sociétés très agressives, dans d'autres cas pas. Comment établir un contrôle?

**Le président:** Je pense que lorsque les filiales de banques étrangères seront sur le point d'atteindre la limite, elles songeront peut-être à augmenter leur capital; c'est-à-dire à accroître leur investissement global.

**M. Lewis:** C'est exact.

Sénateur Buckwold, vous vous souviendrez que dans son Livre blanc, le ministre a indiqué, à l'époque, que la croissance de n'importe quelle filiale de banque étrangère serait limitée à environ 20 fois son capital autorisé. Il était question de \$500 millions.

**M. Scott:** C'est ce que disait le Livre blanc.

**M. Lewis:** C'est exact mais cela n'est jamais passé dans le projet de loi, alors que cette restriction de la croissance à 20 fois le capital, est encore dans notre projet de loi.

**Le sénateur Cook:** N'est-il pas question de la faire disparaître?

**M. Scott:** Elle y est toujours, avec une petite modification qui interdit aux filiales des banques étrangères les transactions internationales. En fait, le Livre blanc prévoyait un capital autorisé de 500 millions, clause qui n'a pas été reprise par le bill précédent ni par celui-ci. En conséquence, le capital autorisé relève donc du pouvoir discrétionnaire par lequel le ministre a toute liberté de contrôler, au-delà des limites imposées, la croissance des banques.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur Lewis, vous avez déclaré que l'actif d'une banque étrangère serait limité à 8 p. 100 du total des avoirs d'une banque canadienne à charte, soit à environ \$11 milliards. Qu'en serait-il, si vous avez les chiffres en main, si cette limite s'établissait à 15 p. 100, de l'ensemble des prêts commerciaux consentis par les banques advenant modification de l'annexe Q?

**M. Lewis:** Sénateur Connolly, je m'excuse, je n'ai pas ces chiffres pour le moment, mais je pourrais me les procurer. Vraisemblablement, les 8 p. 100 des actifs correspondent en gros aux 15 p. 100 du crédit commercial.

**Le sénateur Connolly:** Le plafond serait donc le même dans les deux cas, mais vous le définissez d'une façon différente dans le nouveau projet de loi.

**M. Lewis:** Oui.

**Le président:** J'aimerais en connaître la raison.



[Text]

**Senator Connolly:** Perhaps they get away from the problems of Schedule Q.

**Mr. Scott:** I think there are two ways of going at it: You either go at it from the commercial financing point of view; or you can go at it from the domestic assets point of view. Your recommendation was that if you are going to go at it from the commercial financing point of view, you should really be defining "commercial financing" in a meaningful way. But I think it would be worthwhile doing the exercise, which Mr. Lewis and I will attempt to sort out, perhaps through Mr. Kennett as well, to see whether in fact these are comparable yardsticks, or whether there is a significant departure in the 8 per cent.

**Mr. Lewis:** I think, from some of the evidence given to the committee, the total amount is approximately \$7 billion. I think that in the brief of the Chase Manhattan Bank and City Corp. Limited this was the amount mentioned. That was perhaps based on figures of two years ago, so I think we would be approaching \$10 billion at this time.

**The Chairman:** But to follow the 15 per cent method, there would be involved the redefining and clarifying of "commercial financing" because Schedule Q had a list, and therefore the 15 per cent had to operate within that list. Then Mr. Kennett proposed an amendment to add lease financing to that list, is that not right?

**Mr. Lewis:** That is correct.

**The Chairman:** But the question is, of course, what is "commercial financing"? Even with those items listed, is that all inclusive? Are you leaving an area for contestation at a later date when some of the foreign bank subsidiaries get pressing to the upper limits of what you might call the ceilings on their operation? So perhaps "assets" is a more generic term.

**Senator Connolly:** I think the test should be whether it is easier to determine. Obviously, the committee thought that commercial financing, as described in Schedule Q with its six items, was a pretty vague way of doing it, because there were some questions about using some of those.

**The Chairman:** Yes, and we enumerated a number of other items in addition to financial leasing which Mr. Kennett recommended. So it looks as though going that route is open-ended, whereas assets are assets.

**Senator Molson:** It seems like a good solution.

**The Chairman:** It might be less provocative of debate and contest.

**Senator Connolly:** But looking at the bank's balance sheet, I take it that it is not difficult for some knowledgeable person to determine just what the assets of that bank are.

**Mr. Scott:** One would hope so.

**Mr. Lewis:** There is a new Schedule Q at the back of the new bill which lists the manner in which this information has

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** C'est peut-être une façon d'éviter les problèmes que pose l'annexe Q.

**M. Scott:** Je suppose qu'il y a deux façons d'aborder la question; ou bien vous fixez la limite en fonction du crédit commercial ou vous l'établissez en fonction de l'action national; votre recommandation était qu'en cas d'adoption du critère du crédit commercial, il faudrait véritablement définir l'expression "Crédit commercial" de façon congruente. Mais je pense qu'il vaudrait la peine de se livrer à l'exercice auquel M. Lewis et moi-même allons nous essayer, en même temps peut-être que M. Kennett, et qui consiste à examiner si nos critères sont comparables, ou s'il y a une divergence notable pour les 8 p. 100.

**M. Lewis:** Je crois que d'après plusieurs témoignages recueillis par ce comité, le montant total approche les \$7 milliards. C'est je crois le chiffre cité dans le rapport de la Chase Manhattan Bank and City Corp. Limited. Peut-être évidemment se réfèrent-ils aux chiffres d'il y a deux ans, ce qui nous donnerait pour aujourd'hui environ \$10 milliards.

**Le président:** Mais pour adopter le critère des 15 p. 100, il serait nécessaire de redéfinir et de clarifier l'expression de «crédit commercial», car l'annexe Q établissait une liste de transactions qui devrait servir au calcul des 15 p. 100. Et puis, il y a eu la proposition de M. Kennett de modifier la liste et d'y ajouter le crédit-bail, n'est-ce pas?

**M. Lewis:** C'est exact.

**Le président:** La question est évidemment de savoir exactement ce qu'est le «crédit commercial». Même si nous avons une liste d'activités, celle-ci est-elle exhaustive? Peut-être ouvrez-vous alors la porte à une contestation ultérieure, lorsque par exemple certaines filiales de banques étrangères approcheront de la limite de ce que vous appelez le plafond de leurs transactions? Dans ce sens, le terme d'«actifs» est-peut-être plus générique.

**Le sénateur Connolly:** Je pense que l'on devrait adopter le critère le plus facile à cerner. De toute évidence, le comité a estimé que le crédit commercial, tel que décrit dans l'annexe Q, avec ses six rubriques, restait trop vague, et que certaines d'entre elles étaient toujours peu claires.

**Le président:** C'est exact, et nous avons énuméré un certain nombre de rubriques supplémentaires, en plus du crédit-bail financier recommandé par M. Kennett. Il semble donc que le critère du crédit commercial ne soit pas assez restreint alors que des actifs restent des actifs.

**Le sénateur Molson:** Ça me semble être en effet une bonne solution.

**Le président:** Cela permettrait d'éviter des discussions et des contestations.

**Le sénateur Connolly:** Cependant, je crois qu'il serait facile à quelqu'un qui s'y connaît, d'établir l'actif de la banque en consultant son bilan.

**M. Scott:** Espérons-le.

**M. Lewis:** Le nouveau projet de loi comporte une nouvelle annexe Q qui précise le mode de présentation de ces renseigne-



[Text]

to be reported. The previous Schedule Q, of course, listed commercial financing and then the minister's amendments added leasing financing. And now this one lists the assets which are to be reported.

**The Chairman:** Is that a new schedule?

**Senator Connolly:** It is the new Schedule Q at page 343 of the new bill.

**Mr. Lewis:** The assets listed there are in some cases possible to distinguish by looking at a bank balance sheet, but in other cases it is not possible because they are not broken down. They keep talking about domestic assets. Lease receivables, for instance, are not shown separately. Now they will have to be broken out, so this particular list has been developed for this purpose.

**Senator Connolly:** I should not have to ask this question, but I do. On page 15 of the report of this committee it says:

The Minister of Finance, since Bill C-15 was tabled, has presented certain proposed amendments which include a proposed amendment to Schedule Q by adding as an additional category to Commercial Financing "Lease Financing Receivables". Schedule Q, "Return of Commercial Financing in Canada" would then include:

Then there are six items following in our list, but they do not seem to be the same items. There are nine items in the new Schedule Q.

**Mr. Lewis:** Well, you must look at number 9 in the new schedule which says "Other Assets," and that includes land and buildings and just about everything except those listed above. The previous Schedule Q "commercial financing" was really a breakdown of loans, and perhaps on a bank balance sheet this would be shown as loans receivable. Not this is broken down into these various categories so that they can control them. But in addition to the ordinary deposit loans, we have "Mortgages," "Lease receivables," "Customers liability under acceptances," and then "Other Assets"—all other assets in Canada, which would include their land and buildings.

**Senator Connolly:** I guess the think to do would be to look at the heading under the new Schedule Q.

**Mr. Scott:** That is right.

**Senator Connolly:** The heading shows a blank, then "Bank", and then "Return of Domestic Assets."

**The Chairman:** On that point I am not sure that you can relate schedule Q and the list of domestic assets with the figure of total assets which you would get on the balance sheet of a bank.

**Senator Connolly:** That is interesting.

[Traduction]

ments. L'annexe Q du projet de loi précédent donnait bien sûr le crédit commercial et auquel, le Ministre a ajouté le financement-location. Et maintenant la présente annexe énumère les catégories d'actif qui doivent être signalées.

**Le président:** Est-ce une nouvelle annexe?

**Le sénateur Connolly:** C'est l'annexe Q de la page 343 du nouveau projet de loi.

**M. Lewis:** En consultant le bilan d'une banque, il est, dans certains cas, possible de connaître son actif catégorisé ici, mais dans d'autres cas cela n'est pas possible parce que l'actif n'est pas détaillé. On n'y parle que de l'actif national. Par exemple, les créances provenant du financement de baux financiers ne sont pas indiquées séparément. Elles doivent maintenant être déclarées et c'est pourquoi cette liste a été élaborée.

**Le sénateur Connolly:** Je ne devrais pas avoir à poser cette question, mais je veux en connaître la réponse. A la page 15 du rapport du Comité, il est dit:

«Depuis que le Bill C-15 a été déposé, le ministre des Finances a présenté certaines propositions d'amendements, dont un amendement à l'annexe Q; il s'agirait d'ajouter une catégorie au financement commercial «Valeurs à recevoir provenant du financement-location». L'annexe Q: «Relevé des opérations de crédit commercial au Canada» comprendrait donc:»

Six catégories suivent ce titre. Je les crois différentes puisque, sous la nouvelle annexe Q, on en compte neuf.

**M. Lewis:** Si vous regardez au numéro 9 de la nouvelle annexe qui donne les «Autres éléments d'actif» cela inclut les terrains, les immeubles et tout l'équipement qui n'est pas mentionné auparavant. L'annexe Q de l'ancien projet de loi sur le «crédit commercial» était en réalité un état détaillé des prêts, ce qui, dans un bilan de banque, pourrait être indiqué comme étant les valeurs à recevoir provenant de la location. Le projet de loi divise maintenant ces valeurs en différentes catégories afin de pouvoir les contrôler. En plus des prêts ordinaires, nous avons les «hypothèques», les «créances provenant du financement de baux financiers», les «dettes de clients en vue d'acceptations», et les «autres éléments d'actif»; tous ces autres éléments de l'actif national comprennent notamment les terrains et les immeubles.

**Le sénateur Connolly:** Je crois qu'il suffirait de lire le titre de la nouvelle annexe Q.

**M. Scott:** En effet.

**Le sénateur Connolly:** Dans le titre de l'annexe, on retrouve, à la première ligne, «Banque» et à la ligne suivante «Relevé de l'actif national».

**Le président:** A ce sujet, je ne suis pas sûr que vous puissiez faire correspondre le relevé de l'actif national figurant à l'annexe Q avec le total de l'actif que vous trouveriez dans le bilan d'une banque.

**Le sénateur Connolly:** C'est intéressant.

[Text]

**The Chairman:** There may be other items in the bank statement that are regarded as assets. So it is not that simple a calculation.

**Mr. Scott:** For one thing, it limits domestic assets. There may well be other items.

**Senator Connolly:** I suppose No. 9 in the new schedule allows for the introduction of these items which you mentioned, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes. I think this should be quite a source of questioning for Mr. Kennett, because it does present problems. I am not sure that it solves any more problems than it creates.

**Senator Lang:** May I ask a question, Mr. Chairman? I think I should probably know the answer to this question, but I think it is a carryover from our previous hearings.

Assume, in an extreme case, that a bank such as the Mercantile Bank, which has a head start on other foreign banks, occupies all or almost all of the 8 per cent space, does that mean we only have one foreign bank?

**The Chairman:** That is what it would look like, so the question of allocation becomes important.

**Mr. Lewis:** I think, Mr. Chairman and Senator Lang, that the control factor is in the increase from time to time by supplementary letters patent and the authorized capital stock. I think the minister would only give authority to increase letters patent in any case if the size of that bank was no greater than what he or the Inspector General of Banks would think appropriate. This figure is always in the back of people's mind—that is, this \$500 million limitation—which is perhaps less than 10 per cent of the total allocated to all foreign banks. We are talking in terms at the present time of, perhaps, a figure of \$11 billion for all foreign bank subsidiaries' assets in Canada. Ten per cent would be just about \$1 billion. That is for one bank. It might be the limit. So, it is very easy for the minister to control the growth of any bank once it gets too far ahead of others. We do not know what his policy will be at this time, but he does have that control factor built in.

**The Chairman:** How much of a control factor is it?

**Mr. Scott:** Theoretically, Senator Lang's proposition is correct, that if there were a single bank that had sufficient assets to consume the 15 per cent, there would be no mechanism—at least in the bill as it is presently cast—to carve out a place for any other share of the market.

The 20 per cent is designed to prevent an individual bank from either initially being authorized or growing to a position where they take an inordinate share of the 15 per cent.

**Senator Connolly:** Do I understand from Senator Lang's question that the Mercantile Bank might have assets in this country of \$10 billion now?

**Mr. Lewis:** No.

[Traduction]

**Le président:** D'autres catégories du bilan bancaire peuvent être considérées comme étant de l'actif. Le calcul n'est pas si simple.

**M. Scott:** En tout cas, cela limite l'actif national. Il peut bien y avoir d'autres catégories.

**Le sénateur Connolly:** J'imagine que la rubrique n° 9 de la nouvelle annexe permet d'y porter les catégories que vous avez mentionnées, Monsieur le président.

**Le président:** Oui. Je crois que M. Kennett devra éclaircir ce point qui nous pose des problèmes. Je ne suis pas convaincu qu'il résolve plus de problèmes qu'il n'en crée.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, puis-je poser une question? Je crois que je devrais probablement en connaître la réponse, mais je pense qu'elle est en rapport avec nos audiences précédentes.

Supposons que dans un cas extrême, une institution bancaire comme la Banque mercantile, qui possède une bonne longueur d'avance sur les autres banques étrangères, accapare déjà la presque totalité de ces 8%. Est-ce que cela signifie que nous n'aurions qu'une banque étrangère?

**Le président:** Il semble bien que oui. C'est pourquoi la question de la répartition devient importante.

**M. Lewis:** Je crois, Monsieur le président et sénateur Lang, que le facteur de contrôle réside dans l'augmentation occasionnelle accordée par l'émission de lettres patentes supplémentaires et par l'accroissement du capital social. A mon avis, le ministre ne permettrait d'augmenter les lettres patentes que si l'actif de la banque n'excédait pas ce que l'inspecteur général des banques considère approprié. Ce chiffre, à savoir la limite de 50 millions de dollars, est toujours à l'esprit des gens; cette limite peut être inférieure aux 10% du total permis à toutes les banques étrangères. Nous parlons, à l'heure actuelle, d'un chiffre approximatif de 11 milliards de dollars pour tous les actifs des filiales canadiennes des banques étrangères. Une limite de 10% équivaldrait à un peu moins d'un milliard de dollars par banque. Cela pourrait être la limite. Ainsi, il est très facile au ministre de contrôler la croissance d'une banque si elle prend trop d'avance sur les autres. Nous ne savons pas, à l'heure actuelle, quelle serait son orientation, mais il pourra recourir à ce facteur de contrôle du projet de loi.

**Le président:** Quel genre de facteur de contrôle est-ce?

**M. Scott:** En théorie, la proposition du sénateur Lang est juste. D'après le projet de loi présenté, si une seule banque possédait suffisamment d'actif pour accaparer les 15%, on ne disposerait d'aucun autre mécanisme pour faire place à une autre banque.

La limite de 20% sert à empêcher qu'une seule banque soit autorisée initialement à accaparer une proportion injuste des 15% ou à l'empêcher de croître jusqu'à ce niveau.

**Le sénateur Connolly:** Est-ce que je dois comprendre, d'après la question du sénateur Lang, que la Banque mercantile pourrait avoir un actif de 10 milliards de dollars dans notre pays?

**M. Lewis:** Non.



[Text]

**Mr. Scott:** I thought it was a hypothetical question.

**Mr. Lewis:** It is considerably less than \$10 billion. I know it is more than \$1 billion, but I cannot remember the exact figures.

**Senator Connolly:** It comes back to a question you put some time back, Mr. Chairman.

**Senator Cook:** I thought that was becoming more of a Canadian bank.

**Mr. Lewis:** That is a good point. The Mercantile Bank is a Canadianized bank at the present time, and is becoming more Canadian as time goes by.

**The Chairman:** If the foreign bank subsidiaries are pushing against the ceiling, the only route it would appear that they could follow to get more room to do more business would be to increase their capital. That is at the discretion of the minister.

**Senator Cook:** They cannot even do that if the 8 per cent is already used up. If their colleagues have used up the 8 per cent, they cannot do that.

**The Chairman:** The 8 per cent would produce a limitation on the assets, but if more capital were put in, that would increase the assets, would it not?

**Senator Cook:** Yes, but it is the assets of the system we are talking about. It is 8 per cent of the assets of the whole system, and if the foreign banks are up to the 8 per cent total assets, they cannot increase their capital because they are already bumped up against the other limitation.

**The Chairman:** The 8 per cent is 8 per cent of the—

**Senator Connolly:** ... the total assets of the Canadian banks.

**The Chairman:** That is right, Canadian banks.

**Senator Cook:** If you are up to that limit, you are up to that limit.

**The Chairman:** That is a variable thing.

**Senator Connolly:** It goes up and down, for all practical purposes. If the ceiling is \$10.8 billion, which Mr. Lewis says is the 8 per cent figure you work out now, one cannot reach that ceiling under this bill, can one?

**Senator Cook:** Why?

**Senator Connolly:** That is the ceiling.

**Senator Cook:** I appreciate that. I thought you said "breach."

**Senator Connolly:** Then you have the chairman's problem about who is going to get \$1 billion authorization or who will get \$1.5 billion.

**Senator Cook:** The point is that it will escalate all the time.

**Senator Connolly:** It will escalate from year to year, but for all practical purposes it will be 8 per cent.

[Traduction]

**M. Scott:** Je croyais que cette question était purement hypothétique.

**M. Lewis:** L'actif de cette banque est de beaucoup inférieur à 10 milliards de dollars; je sais qu'il dépasse le milliard mais je ne me rappelle pas la valeur exacte.

**Le sénateur Connolly:** Ce qui nous ramène à une question que vous avez déjà posée, monsieur le président.

**Le sénateur Cook:** Je pensais qu'elle devenait de plus en plus une banque canadienne.

**M. Lewis:** Vous avez raison. La Banque Mercantile est une banque canadienisée qui devient de plus en plus canadienne avec le temps.

**Le président:** Si les filiales des banques étrangères essaient d'obtenir un plafond plus élevé, la seule solution qui semblerait s'offrir à elles afin d'obtenir une marge de manœuvre leur permettant d'accroître leurs opérations, serait d'augmenter leur capital. C'est une question qui relève du ministre.

**Le sénateur Cook:** Elles ne peuvent pas appliquer cette solution si le 8 p. 100 a déjà été utilisé, notamment si les autres filiales l'ont utilisé.

**Le président:** Ce 8 p. 100 limiterait l'actif, mais un accroissement du capital ferait augmenter l'actif, n'est-ce pas?

**Le sénateur Cook:** Oui, mais nous parlons actuellement de l'actif de toutes les banques et le pourcentage est de 8 p. 100. Si les banques étrangères ont atteint ce 8 p. 100, elles ne peuvent pas augmenter leur capital parce qu'elles sont déjà restreintes par l'autre limite imposée.

**Le président:** Il s'agit de 8 p. 100 de ...

**Le sénateur Connolly:** L'actif total des banques canadiennes.

**Le président:** C'est exact, des banques canadiennes.

**Le sénateur Cook:** Si elles ont atteint cette limite, elles ne peuvent plus rien faire.

**Le président:** Cela varie.

**Le sénateur Connolly:** Le tout varie, pour des raisons pratiques. Si le plafond s'établit à \$10.8 milliards, ce qui, selon M. Lewis, constitue le 8 p. 100 que vous avez déterminé, une banque ne peut pas atteindre ce plafond d'après ce projet de loi, n'est-ce pas?

**Le sénateur Cook:** Pourquoi?

**Le sénateur Connolly:** C'est le plafond.

**Le sénateur Cook:** Je comprends.

**Le sénateur Connolly:** C'est le même problème que celui mentionné par le Président: qui obtiendra \$1 milliard ou qui obtiendra \$1.5 milliard.

**Le sénateur Cook:** C'est que ce chiffre va toujours augmenter.

**Le sénateur Connolly:** Ce chiffre augmentera annuellement, mais, pour des raisons pratiques, il s'établira à 8 p. 100.

[Text]

**The Chairman:** The question is whether there are going to be priorities.

**Senator Connolly:** As you say: first come, first served.

**The Chairman:** There is nothing in the bill to that effect. It would appear to be: first come, first served. Are we going to leave any elbowroom for banks from other countries who delay their applications?

**Senator Cook:** It depends on which foreign bank has the best counsel.

**The Chairman:** Maybe the best lobby.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, may I raise a question on what they take as being the total domestic assets? In the summary under the heading "New Bill" it states:

Limit total actual domestic assets of the foreign banks' sector to 8 per cent of all banks' actual domestic assets;

As I read that, it would include foreign banks as well, because it says "all banks" .

**Senator Connolly:** I think the bill says "Canadian".

**Senator Buckwold:** There may be some conflict between the summary and the bill.

**Mr. Lewis:** It is presumed that under the new bill all banks in Canada should be either Schedule A banks or Schedule B banks. All foreign bank subsidiaries' assets would be included.

**Senator Connolly:** Really.

**Senator Cook:** It is the assets of the whole system.

**Senator Buckwold:** So it would not just be Canadian banks.

**Mr. Lewis:** No, it includes the others. There is a paragraph to that effect.

**Senator Cook:** The others would not be important because they can only be 8 per cent of the Canadian banks, in any event.

**Senator Connolly:** The \$10.8 billion figure that Mr. Lewis gave us was based on the total assets—Canadian assets—of Canadian chartered banks. That was the ceiling we were talking about all through this discussion, but that is not right, because we must add to that the assets of the foreign banks in Canada, too.

**Mr. Lewis:** They would be part of the base.

**The Chairman:** Of the foreign bank subsidiary.

**Senator Cook:** Once they come in and become part of the system.

**The Chairman:** One thing that has developed out of this discussion is that we certainly have some questioning to do of Mr. Kennett, because we must try to clarify this and get some understanding of how it is intended to work.

[Traduction]

**Le président:** Il s'agit de déterminer s'il y aura des priorités.

**Le sénateur Connolly:** Comme vous l'avez mentionné, les premiers arrivés auront la priorité.

**Le président:** Il n'en est nullement question dans le projet de loi. Il semblerait que le premier arrivé aura la priorité. Allons-nous accorder une marge de manœuvre aux banques étrangères qui retardent l'envoi de leurs demandes?

**Le sénateur Cook:** La banque étrangère ayant les meilleurs avocats aura l'avantage.

**Le président:** Peut-être le meilleur groupe de pression.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, permettez-moi de poser une question. D'après eux, qu'est-ce que le total de l'actif national? Sous la rubrique «Nouveau Bill» de votre résumé, il est mentionné que:

Limiter le total de l'actif national réel du secteur des banques étrangères à 8 p. 100 de l'ensemble de l'actif national réel de toutes les banques;

Si je comprends bien, les banques étrangères seraient également comprises, car il est bien mentionné «toutes les banques.»

**Le sénateur Connolly:** Je pense que le projet de loi ajoute le terme «canadiennes».

**Le sénateur Buckwold:** Il y a peut-être une certaine contradiction entre le résumé et le projet de loi.

**M. Lewis:** Le nouveau projet de loi stipulerait que toutes les banques établies au Canada devraient être des banques figurant soit à l'Annexe A soit à l'Annexe B. L'actif total des filiales des banques étrangères serait compris.

**Le sénateur Connolly:** Réellement.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit de l'actif de toutes les banques.

**Le sénateur Buckwold:** Donc, il ne s'agirait pas uniquement des banques canadiennes.

**M. Lewis:** Non, les autres banques sont également comprises. Il y a une disposition à cet égard.

**Le sénateur Cook:** Les autres banques ne seraient pas importantes parce que, de toute façon, elles ne peuvent disposer que de 8 p. 100 de l'actif des banques se trouvant au Canada.

**Le sénateur Connolly:** Ce chiffre de \$10,8 milliards mentionné par M. Lewis, était fondé sur l'actif total des banques à charte canadiennes. C'est le plafond dont nous avons parlé au cours de cette séance, mais ce n'est pas exact, parce que nous devons ajouter à ce montant l'actif des banques étrangères établies au Canada.

**M. Lewis:** Cet actif serait inclus.

**Le président:** Celui des filiales des banques étrangères.

**Le sénateur Cook:** Oui une fois qu'elles sont établies ici et qu'elles font partie intégrante du système bancaire.

**Le président:** Il y a un point qui se dégage de ce débat. Nous devons certainement poser des questions à M. Kennett, parce qu'il nous faut essayer de tirer cette question au clair et de comprendre la façon dont il a l'intention de procéder.



[Text]

**Senator Cook:** It is not going to be easy to sort it out.

**The Chairman:** No, It is complicated. Is there anything further to add on this?

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, I have a problem, and it arises out of Schedule Q in the new bill. Schedule Q requires the banks to make a return of domestic assets. I take it that we have to read that as, "every Canadian bank, whether foreign owned or not."

**The Chairman:** Well, it is any Canadian bank that is incorporated under the Bank Act, and the foreign bank subsidiaries would be included in that.

**Senator Connolly:** "Domestic assets"—that is Canadian assets. It would be better if they said "Canadian assets" there, perhaps, would it?

**Mr. Scott:** A foreign bank subsidiary, though, is going to be a Canadian bank.

**Mr. Lewis:** Section 294(5) states:

... to an amount that would exceed eight per cent of the total domestic assets of all banks in Canada as shown in the compilation of Schedule Q most recently published pursuant to paragraph 227(b).

So the domestic assets of a foreign bank subsidiary, as specifically contemplated in the summary, do not include the international business of the foreign bank subsidiaries.

**Senator Connolly:** Even if it is conducted from Canada.

**Mr. Scott:** Yes.

**Senator Buckwold:** It should be pointed out that it includes other loans in foreign currencies.

**Mr. Scott:** That is right.

**The Chairman:** Well, if they can call them domestic assets.

**Mr. Scott:** When you talk about the growth in size of an individual foreign bank subsidiary, it is limited to 20 times authorized capital, but does not include the international business of the foreign bank subsidiary; so you have the Chase Manhattan Bank incorporating as a foreign bank subsidiary in Canada, and doing some international business from Canada. That is presumably what that means.

**The Chairman:** And that business would not go to swell the amount of their assets.

**Mr. Scott:** That is right.

**Senator Buckwold:** I am still a little confused about what item 5(f) is, then, if we are talking about domestic assets. I am speaking of Schedule Q, where they refer to "other loans in foreign currencies". Would that mean that if a Canadian bank was involved in an operation in London, in British pounds, that that would be considered a domestic asset? I am not quite sure.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Ce ne sera pas facile.

**Le président:** Non, c'est compliqué. Y a-t-il d'autres observations concernant cette question?

**Le sénateur Connolly:** J'ai un problème, monsieur le président. Il s'agit de l'annexe Q du nouveau projet de loi. Selon cette annexe, les banques doivent fournir le relevé de l'actif national. Je crois comprendre que nous devons lire ainsi le tout: «chaque banque canadienne, qu'elle soit sous contrôle étranger ou non.»

**Le président:** Il s'agit de n'importe quelle banque canadienne qui a été constituée en vertu de la Loi sur les banques; les filiales des banques étrangères feraient partie de cette catégorie.

**Le sénateur Connolly:** Les termes «actif national» signifient l'actif canadien. Il serait peut-être préférable, n'est-ce pas, d'inscrire les termes «actif canadien»?

**M. Scott:** Une filiale de banque étrangère sera néanmoins une banque canadienne.

**M. Lewis:** Voici ce que stipule le paragraphe 294(5):

... à un montant qui dépasserait 8% du montant global de l'actif national de toutes les banques se trouvant au Canada et figurant à la dernière compilation de l'annexe Q, publiée conformément à l'alinéa 227b).

Comme le prévoit précisément le résumé, l'actif national d'une filiale de banque étrangère ne comprend donc pas les opérations internationales des filiales des banques étrangères.

**Le sénateur Connolly:** Même si cette opération est effectuée à partir du Canada.

**M. Scott:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Il faudrait mentionner que cette catégorie comporte également les prêts en devises.

**M. Scott:** C'est exact.

**Le président:** En effet, si on peut les intégrer à l'actif national.

**M. Scott:** Lorsque vous parlez de la croissance d'une filiale d'une banque étrangère, vous limitez son actif à 20 fois le capital autorisé. Cependant vous ne tenez pas compte des opérations internationales de cette filiale. Par conséquent, il y a la *Chase Manhattan Bank* qui a été constituée en tant que filiale de banque étrangère au Canada et qui effectue des opérations internationales à partir du Canada. C'est probablement ce qu'on veut dire.

**Le président:** Et ces affaires ne vont pas gonfler le montant de leur actif.

**M. Scott:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne comprends toujours pas très bien ce qu'est le point 5f) si nous parlons de l'actif national. Je parle de l'Annexe Q où l'on peut lire «autres prêts en monnaie étrangère». Est-ce que par exemple, si une banque canadienne participe à une transaction négociée à Londres, en livres, il s'agira d'un élément de l'actif national? Je n'en suis pas certain.

[Text]

**Mr. Lewis:** I do not know the answer to that. I presume, since it is not qualified, it would mean all their loans.

**Senator McIlraith:** It just means its foreign currency. It is not a foreign loan. I can go to the bank and borrow in foreign currency. I may be going to a warmer climate for three months. I can still borrow in foreign currency at the Canadian bank, and that is another loan in foreign currency.

**Senator Buckwold:** I can understand that interpretation, but it does not seem to limit it to that, and that is why I raised the question.

**Senator Cook:** It can only be a domestic asset if it is owned by a Canadian bank.

**Senator McIlraith:** "domestic asset" governs the "5. Loans", and then you go to (e) and (f), which are merely subdivisions of "Loans", and it is the loans that are referred to after the "5" that are either in Canadian currency or foreign currency. It seems to me that it has to be a domestic loan in foreign currency.

**Senator Cook:** It is where you enforce the loan in Canada. That is what it means.

**Senator Connolly:** We used some language in the report like "foreign currency used domestically". I suppose that is included in that, Senator Buckwold?

**Senator Buckwold:** It is not quite clear. "Other loans in foreign currencies". Now, if you borrowed American dollars in Canada, I can understand your point; but if the bank used its own assets and loaned money, say in London, in pounds, would that not be covered there?

**Senator McIlraith:** No. The reason is, you see, referring to "Other loans in foreign currencies", "loans" in that subsection is not qualified, except by the word "other", as distinct from "other loans in Canadian currency"; but that whole subsection is a subdivision of "Loans", above; and the word "Loans", above, is qualified by the domestic assets. It would be a foreign asset. It does not matter what currency it is in.

**Senator Buckwold:** I suppose so. I am not quite clear about it. Let us say I had a business that needed some money in London, England, and I went to the bank, whatever bank it was, and arranged a loan in pounds through a Canadian bank, though not necessarily in London, but here. Would that not be a domestic asset? I am not sure.

**Senator Cook:** Yes, it would be.

**Senator Lafond:** A domestic asset can be in foreign currency.

**Senator Connolly:** But Senator Buckwold has a case where it is payable abroad.

**Mr. Scott:** I think one of the questions we will have to advise you on is this. If you open up your bill at page 168 and also at

[Traduction]

**M. Lewis:** Je ne connais pas la réponse. J'imagine, qu'en l'absence de précisions, il faut inclure tous les prêts de la banque.

**Le sénateur McIlraith:** Il s'agit uniquement de ses prêts en monnaie étrangère. Ce n'est pas un prêt consenti à l'étranger. Je peux aller à la banque et y faire un emprunt en monnaie étrangère. Je me dirige peut-être vers un climat plus chaud pour trois mois. Je peux toujours faire un prêt en monnaie étrangère à la banque canadienne, et il s'agit toujours d'un prêt en monnaie étrangère.

**Le sénateur Buckwold:** Je comprends l'interprétation que vous donnez à la chose, mais je pose la question puisque la disposition ne contient aucune restriction en ce sens.

**Le sénateur Cook:** Il ne peut s'agir d'un élément de l'actif national que si ce dernier appartient à une banque canadienne.

**Le sénateur McIlraith:** La rubrique «actif national» englobe «5. prêts». Vous passez ensuite à (e) et (f), qui ne sont que des subdivisions de la rubrique «prêts», et ce sont tous les prêts dont il est question au numéro «5» qui peuvent être consentis en monnaie canadienne ou étrangère. Il me semble qu'il doit s'agir d'un prêt national en monnaie étrangère.

**Le sénateur Cook:** Si le prêt est négocié au Canada. C'est ce que cela veut dire.

**Le sénateur Connolly:** Nous avons parlé dans le rapport de «monnaie étrangère utilisée au pays». Si je comprends bien, Sénateur Buckwold, il faut l'inclure ici.

**Le sénateur Buckwold:** Ce n'est pas très clair. On dit «Autres prêts en monnaie étrangère». Si, par exemple, vous vouliez emprunter des dollars américains au Canada, je comprendrais votre question; mais si la banque utilise ses propres éléments d'actif et prête de l'argent en livres, disons à Londres, la transaction est-elle visée par les dispositions dont nous parlons?

**Le sénateur McIlraith:** Non et la raison est simple. En disant «Autres prêts en monnaie étrangère», le mot «prêts» n'est pas défini sauf par l'emploi de «autres» et cela, par opposition à «autres prêts en monnaie canadienne». Mais toute cette section n'est qu'une subdivision de la rubrique «prêts». Le mot «prêts» entre dans la catégorie de l'actif national. Il s'agirait d'un élément d'actif étranger. Peu importe de quelle monnaie il s'agit.

**Le sénateur Buckwold:** Vous avez peut-être raison. Je ne comprends pas très bien. Disons que j'ai un commerce à Londres en Angleterre auquel je veux consentir un prêt et que je me présente à une banque canadienne ici, peu importe laquelle, pour négocier un prêt en livres. S'agit-il alors d'un élément de l'actif national? Je ne le sais pas.

**Le sénateur Cook:** Oui.

**Le sénateur Lafond:** Un élément de l'actif national peut être en monnaie étrangère.

**Le sénateur Connolly:** Mais le sénateur Buckwold soulève un point intéressant, celui où le prêt est payable à l'étranger.

**M. Scott:** Il nous faudra répondre à cette question. Si vous ouvrez votre bill à la page 168, puis à la page 304, et que vous



**[Text]**

page 304, and hold them side by side, you will then have the two provisions in front of you, one relating to the over-all size of the foreign bank subsidiaries, and the other relating to the size of an individual foreign bank subsidiary. I am not sure about this: the expression "domestic assets" is used in both those subclauses. The first one, on page 168, is clause 173(2)(e). That is in the top left-hand corner of page 168. Then, at page 304 it is clause 294(5).

In the reference to "domestic assets", in clause 173, the word "domestic" is intended to exclude the international business.

**Senator Connolly:** Wait a minute until I look at that.

**Senator Buckwold:** That will clarify the question I raised completely.

**Mr. Scott:** Then, the other clause, 294(5), refers to "domestic assets", and gives a definition of them; namely, the Schedule Q domestic assets.

I think we should be sure of our ground here, as to whether the bill is intended to use that language interchangeably. I am not sure that it is.

**Senator Connolly:** I did not quite follow you with regard to your reference to page 168.

**Mr. Scott:** That is clause 173(2)(e) of the bill. It says, in the very first line:

(e) have average outstanding domestic assets . . .

And that has to do, as you go on, with 20 times its authorized capital. That controls the growth of an individual foreign bank subsidiary—a single bank—whereas the other clause, 294(5), controls the growth of the whole foreign bank subsidiary community.

All I am saying is that I am not sure that in 173(2)(e) the word "domestic", which, in accordance with the summary, is there in order to exclude international business, can be interchanged with the words "total domestic assets" in 294(5), because there it says:

. . . the total domestic assets of all banks in Canada as shown in the compilation of Schedule Q . . .

**Senator Buckwold:** There is a stipulation that a foreign bank cannot have outstanding domestic assets in any three-month period exceeding 20 times its authorized capital. Is "authorized capital" the same as "paid-up capital"?

**The Chairman:** No.

**Mr. Scott:** No.

**Senator Buckwold:** Are there any implications in that?

**Mr. Lewis:** I do not know if it is an implication, but it is a method of control. Usually the banks apply for increases in stages of, perhaps, \$5 million, as they require it.

**[Traduction]**

comparez les textes, vous aurez deux dispositions, l'une traitant de l'importance globale de l'ensemble des filiales d'une banque étrangère, et l'autre, de l'importance d'une filiale particulière d'une banque étrangère. Je ne suis pas certain du sens de l'expression «actif national» utilisée dans les deux articles. Le premier, l'alinéa 173(2)(e) se trouve au haut de la page 168. Ensuite, à la page 304, vous avez le paragraphe 294(5).

Dans l'article 173, lorsqu'on emploie l'expression «actif national» le mot «national» exclut les opérations internationales.

**Le sénateur Connolly:** Attendez un instant que je vérifie.

**Le sénateur Buckwold:** Cette réponse est tout à fait satisfaisante.

**M. Scott:** Ensuite, le paragraphe 294(5) traite de «l'actif national», et donne une définition, en ce sens qu'il renvoie à «l'actif national» dont il est question à l'annexe Q.

Je crois qu'il est important de préciser notre emploi des termes. Je ne suis pas certain qu'on puisse les employer indifféremment.

**Le sénateur Connolly:** Je n'ai pas compris ce que vous avez dit au sujet de la page 168.

**M. Scott:** Il s'agit de l'alinéa 173(2)(e) du bill. Il est libellé comme suit:

e) avoir en circulation un actif national . . . dont le montant est en moyenne . . .

On voit, en poursuivant la lecture, qu'il s'agit d'un actif dont le montant est supérieur à 20 fois le capital social autorisé. Cette disposition vise la croissance d'une filiale particulière d'une banque étrangère, alors que le paragraphe 294(5) vise la croissance de l'ensemble des filiales d'une banque étrangère.

Bref, ce que je veux savoir c'est si le mot «national» employé à l'alinéa 173(2)(e), pour exclure, d'après le sommaire, les opérations internationales, peut être utilisé, indifféremment, au lieu des mots «montant global de l'actif national» figurant au paragraphe 294(5). Ce dernier est libellé comme suit:

. . . le montant global de l'actif national de toutes les banques se trouvant au Canada et figurant à la dernière compilation de l'Annexe «Q» . . .

**Le sénateur Buckwold:** Le bill stipule qu'une banque étrangère ne peut avoir en circulation un actif national au cours d'un trimestre, supérieur à vingt fois son capital social autorisé. Le «capital social autorisé» correspond-il au «capital versé»?

**Le président:** Non.

**M. Scott:** Non.

**Le sénateur Buckwold:** En découle-t-il certaines conséquences?

**M. Lewis:** Je ne sais pas s'il s'agit d'une conséquence, mais c'est une méthode de contrôle. Habituellement, les banques demandent des hausses par tranche de \$5 millions peut-être, au fur et à mesure de leurs besoins.

[Text]

**Senator Buckwold:** Is this paid-up or authorized capital?

**Mr. Scott:** This is paid-up on an authorized capital of \$20 million. They start with paid-up capital of \$5 million. Then they apply for an increase of another \$5 million, and so on. The minister would control the total authorized capital, so if it were \$20 million authorized capital, and they reached the figure of \$20 million of paid-up capital, if they want some more, they would have to apply.

**Senator Buckwold:** I am thinking of loans.

**The Chairman:** The point you are getting at is that there is a difference between paid-up capital and authorized capital. There is no question but that paid-up capital would be represented by assets.

**Senator Buckwold:** Yes.

**The Chairman:** But authorized capital, very often, is a larger amount not represented by assets.

**Senator Buckwold:** That is the point I am making. A foreign bank can come in and get authorized capital. Perhaps there is some restriction, and this may be a foolish question. Perhaps they have to have authorized capital to the same amount as the paid-up capital. If by any chance they have authorized capital of \$20 million and paid-up capital of \$2 million, are you going to be able to lend \$400 million—20 times the authorized capital?

**Senator Lang:** Your leverage has to be against your assets.

**Mr. Lewis:** I think the best example is the case of the Mercantile Bank of Canada which went through progressive increases of authorized capital but only after certain stages had been accomplished. They started with perhaps authorized capital of \$5 million, and then they were allowed to go up to \$14 million which, I think, is the present authorized capital. If they were still under that restriction, they could come up to 20 times that figure.

**Senator Buckwold:** I can understand that. I am just trying to relate it to paid-up capital.

**Senator Cook:** You have to read beyond the words:

...twenty times its authorized capital, or the amount deemed pursuant to subsection (5.1) to be its authorized capital, ...

and then turn to clause (5.1) on page 171, where it says:

The Governor in Council may, by order, deem the authorized capital of a bank for the purposes of paragraph 173(2)(e), to be such lesser amount than the authorized capital shown for the Bank in Schedule B as is specified in the order.

**Senator Buckwold:** There is some restriction on that, but is that enough?

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** S'agit-il de capital versé ou de capital social autorisé?

**M. Scott:** Il s'agit d'un capital versé sur un capital social autorisé de \$20 millions. Les banques commencent avec un capital versé de \$5 millions. Ensuite, elles demandent une augmentation de \$5 millions, et ainsi de suite. Le ministre contrôlerait tout le capital social autorisé, de sorte que si le capital social autorisé était fixé à \$20 millions, et que les banques détenaient \$20 millions en capital versé, pour en avoir davantage, elles devraient présenter une demande.

**Le sénateur Buckwold:** Je songe aux prêts.

**Le président:** Vous voulez dire qu'il existe une différence entre le capital versé et le capital social autorisé. Il est certain que le capital versé serait représenté par un actif.

**Le sénateur Buckwold:** Oui.

**Le président:** Mais le capital social autorisé, très souvent, représente un montant plus considérable qui n'est pas représenté par un actif.

**Le sénateur Buckwold:** C'est ce que je m'efforce de démontrer. Une banque étrangère peut venir s'implanter ici et obtenir un capital social autorisé. Il y a peut-être certaines restrictions, et c'est peut-être une question idiote. Il leur faut peut-être détenir autant de capital social autorisé que de capital versé. Si, par hasard, elles ont un capital social autorisé de \$20 millions et un capital versé de \$2 millions, pourraient-elles obtenir un prêt de \$400 millions—soit vingt fois le capital social autorisé?

**Le sénateur Lang:** Votre endettement doit correspondre à votre actif.

**M. Lewis:** Je crois que le meilleur exemple est celui de la Banque Mercantile du Canada qui a obtenu des augmentations progressives de capital social autorisé mais seulement après que certaines étapes aient été franchies. Elle a commencé avec un capital social autorisé de peut-être \$5 millions et, ensuite, on lui a permis de la porter à \$14 millions ce qui, je crois, représente actuellement son capital social autorisé. Si elle était encore touchée par cette restriction, elle pourrait augmenter ce chiffre de 20 fois.

**Le sénateur Buckwold:** Je comprends. J'essaie simplement d'établir un lien avec le capital versé.

**Le sénateur Cook:** Il vous faut lire entre les lignes:

vingt fois son capital autorisé ou le montant réputé, aux termes du paragraphe (5.1), être celui de son capital social autorisé,»

et ensuite passer à l'article (5.1), à la page 171, qui se lit comme suit:

Le gouverneur en conseil peut, par décret, déclarer qu'un montant inférieur au capital social autorisé d'une banque de l'annexe B est réputé constituer le capital social autorisé pour l'application de l'alinéa 173(2)e).

**Le sénateur Buckwold:** Une certaine restriction est imposée, mais est-ce suffisant?



[Text]

**The Chairman:** It certainly is in an indirect way.

Perhaps you should make a note of this, Mr. Scott.

**Mr. Scott:** Yes, I will.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, I understood that mortgages and lease receivables are treated as assets for the purpose of this schedule, even though they are held by subsidiaries who are incorporated as separate entities.

**Mr. Lewis:** I believe they are to be included on a consolidated basis.

**Senator Manning:** As long as the bank has the controlling interest?

**Mr. Lewis:** Yes, the assets of the wholly-owned mortgage corporation.

**Senator Manning:** Very few banks issue mortgages. They are usually issued through companies which are incorporated wholly or in part by the banks.

**Mr. Lewis:** The assets of that subsidiary would be included in Schedule Q.

Coming back to the other point on domestic assets, it would appear, by intent and by implication, that it would not include the foreign currency loans of banks in other countries. The reason one must assume that is that the net foreign currency assets of Canadian banks is in an even position, more or less. Actually, there are a greater amount of foreign currency liabilities in Canadian banks than there are foreign currency assets. There is a net difference of about \$4 billion. Logically, one would presume that you would not include the assets in that schedule when they are being offset by financing deposits in the other country.

I think the intent is to control the foreign bank subsidiaries in relation to the growth or the size of the Canadian bank's assets in Canada. As one grows, the other may grow.

I do think, Mr. Chairman, we should make sure that this is clarified with the Inspector General of Banks.

**The Chairman:** Yes, we will have a transcript of what has been said on this particular point and have it available when Mr. Kennett comes.

I was contemplating adjourning at 4.30. Is there another matter we should discuss before we adjourn?

**Mr. Scott:** There is one other item which I think is less controversial and which I hope I can be a little more intelligent on. It is the second item on page 14. It deals with the entitlement of foreign banks to hold, typically, indirectly, interest in non-financial corporations.

You will remember the pleas of prospective foreign bank subsidiaries who, as a result of indirect ownership, owned an interest in a travel agency in Toronto or something like that which, under the conventional rules for chartered banks of this country would not be permitted.

[Traduction]

**Le président:** Certes, indirectement.

Vous devriez peut-être en prendre note, M. Scott.

**M. Scott:** Oui, je n'y manquerai pas.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, j'ai compris que les hypothèques et les baux qui deviennent recevables sont traités comme des avoirs aux fins de cet annexe, même s'ils sont détenus par des filiales qui se sont constituées en entités distinctes.

**M. Lewis:** Je crois qu'elles doivent être incluses sur une base consolidé.

**Le sénateur Manning:** Aussi longtemps que la banque aura l'intérêt majoritaire?

**M. Lewis:** Oui, l'actif de la société hypothécaire possédée en propriété exclusive.

**Le sénateur Manning:** Très peu de banques consentent des hypothèques. Ces dernières sont habituellement émises par l'intermédiaire de sociétés qui sont constituées en tout ou en partie par les banques.

**M. Lewis:** L'actif de cette filiale serait prévu à l'annexe Q.

Pour revenir à la question de l'actif national, il semblerait, intentionnellement et implicitement, que ce dernier n'incluerait pas les prêts en monnaie étrangère des banques dans d'autres pays. On doit alors présumer que c'est peut-être parce que l'actif net en monnaie étrangère des banques canadiennes est plus ou moins équivalent. En réalité, le passif en monnaie étrangère des banques canadiennes dépasse de loin l'actif du même genre. Il existe une différence nette d'environ \$4 milliards. Logiquement, on présumerait qu'il ne faut pas inclure l'actif dans cette annexe lorsqu'il est compensé par le financement des dépôts dans l'autre pays.

Je crois qu'on veut par là contrôler les filiales de banques étrangères par rapport à la croissance ou à l'importance de l'actif des banques canadiennes au Canada. L'une doit croître en fonction de l'autre.

Je crois, monsieur le président, que nous devrions nous assurer que l'Inspecteur général des banques éclaircira ce point.

**Le président:** Oui, nous ferons transcrire tout ce qui a été dit sur ce point particulier et en fournirons un exemplaire à M. Kennett lorsqu'il comparaitra.

J'avais prévu lever la séance à 16 h 30. Y a-t-il une autre question que nous devrions discuter avant de suspendre les travaux?

**M. Scott:** Il y a un autre point que je considère moins controversé et dans lequel j'espère être mieux versé. Il s'agit du deuxième point de la page 14. Il s'agit du droit des banques étrangères à posséder, d'une manière typique, des intérêts indirects dans des sociétés non financières.

Vous vous souviendrez des allégations de filiales d'une banque étrangère qui, possédaient des intérêts dans une agence de voyage à Toronto ou quelque chose du genre, propriété qui, selon les règles conventionnelles appliquées aux banques à charte de notre pays, ne serait pas permises.

*[Text]*

Your recommendation in response to Bill C-15 was that the existing portfolio of non-financial interests, held at the time that the law comes into effect, be permitted to continue. We further suggested that there might be a divestiture of these assets at the end of 10 years. However, this was not expressed strongly.

**Senator Connolly:** What page is that contained in the report?

**Mr. Lewis:** Page 16.

**Mr. Scott:** The House of Commons committee contemplated essentially the same procedure as the Senate committee did, but that there be permission to continue with the holdings and that there be a reasonable divestiture period.

The bill contemplates, in keeping with your recommendation, that these foreign bank subsidiaries be entitled to maintain their pre-existing investments of this kind. The wording contained in the fourth column is rather curious. It states:

Grandfather existing non-financial and non-bank related situations and provide relief in the future where foreign banks owning foreign bank affiliates inadvertently acquire indirect interests in non-financial non-bank corporations in Canada.

That possibility as a reality was discussed by some of the foreign bankers who appeared before you, namely, that they could, unbeknown to themselves, in view of their parentage, end up with an offensive interest, under the law, of a Canadian non-financial corporation.

This is all contained in clause 297 of the bill on page 309. Clause 297(1) contains a prohibition that is typical of the prohibition contained in Bill C-15.

In clause 297(3) there is what I interpret to be this caveat with respect to inadvertently acquiring indirect interests which, in fact, provides that as long as they are not banking interests or interests of the type that are set out in subparagraph (a), and subject, in effect, to satisfying the minister of your good faith, they may be permitted to be held.

That is essentially our comment on foreign banks, subject to perhaps the next day reviewing some of the ones on which we made no recommendation.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

Votre recommandation en réponse au bill C-15 était que les investissements indirects détenus au moment où la loi entre en vigueur, puissent être maintenus. Nous avons même laissé entendre qu'on pourrait permettre au détenteur de s'en départir après dix ans. Nous ne l'avons pas toutefois exprimé fermement.

**Le sénateur Connolly:** A quelle page du rapport en fait-on mention?

**M. Lewis:** A la page 16.

**M. Scott:** Le comité de la Chambre des communes a songé essentiellement à la même procédure que le comité du Sénat mais voulait que l'on permette le maintien de ces investissements et que l'on fixe une période raisonnable de départition.

Le projet de loi prévoit, conformément à votre recommandation, que ces filiales de banques étrangères soient autorisées à maintenir leurs investissements de ce genre existants. Le libellé de la quatrième colonne est plutôt curieux. Il y est stipulé:

Appliquer le principe des avantages acquis aux situations non financières et non bancaires existantes et prévoir des mesures de soulagement pour l'avenir dans les cas où des banques étrangères détenant des établissements affiliés aux banques étrangères en viennent par inadvertance à posséder des intérêts indirects dans des sociétés non financières et non bancaires au Canada.

Certains banquiers étrangers qui ont témoigné devant vous ont discuté de la possibilité notamment de se retrouver, bien malgré eux, de par leur origine, détenteurs d'intérêts dans une société non financière canadienne et, de ce fait, en contravention de la loi.

Le paragraphe 297(1), à la page 309 du projet de loi, renferme une interdiction semblable à celle du Bill C-15.

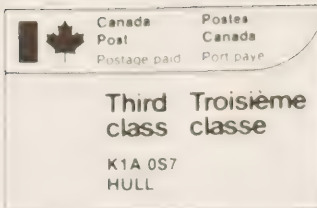
Au paragraphe 297(3), il y a ce que je considère comme une faille en ce qui a trait à la possession par inadvertance d'intérêts indirects. En fait, ce paragraphe précise que ces intérêts peuvent être autorisés dans la mesure où ils ne sont pas des intérêts bancaires ou des intérêts visés à l'alinéa a), et sous réserve effectivement de la preuve de votre bonne foi dont le ministre doit être convaincu.

Voilà essentiellement nos observations sur les banques étrangères. Demain nous pourrions étudier certains passages à l'égard desquels nous n'avons fait aucune recommandation.

Le Comité suspend ses travaux.







If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7  
En cas de non-livraison  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
à l'Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7





First Session  
Thirty-first Parliament, 1979

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

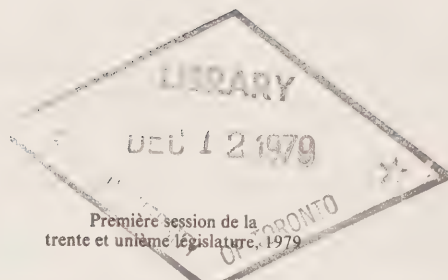
Thursday, November 8, 1979

**Issue No. 3**

### **First Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-17,  
"An Act to amend the statute law  
relating to income tax and to  
amend the Canada Pension Plan."

---



## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Le jeudi 8 novembre 1979

**Fascicule n° 3**

### **Premier fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-17, «Loi modifiant  
le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et  
modifiant le Régime de pensions du Canada.»

---

DEPOSITED IN PARLIAMENTARY LIBRARY

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable D. Roblin, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Hays
Balfour	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Manning
Charbonneau	McIlraith
Connolly	Molson
(Ottawa West)	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur D. Roblin

Les honorables sénateurs:

Austin	Hays
Balfour	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Manning
Charbonneau	McIlraith
Connolly	Molson
(Ottawa-Ouest)	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 1, 1979.

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Roblin, P.C., for the Honourable Senator Hayden, moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-17, intituled: “An Act to amend the statute law relating to income tax and to amend the Canada Pension Plan”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1979.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Roblin, C.P., pour l'honorable sénateur Hayden, propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-17, intitulé: «Loi modifiant le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et modifiant le Régime de pensions du Canada», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 8, 1979

(4)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-17, "An Act to amend the statute law relating to income tax and to amend the Canada Pension Plan."

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Austin, Beaubien, Connolly, Cook, Hays, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*) and Walker. (14)

*In Attendance:* The following members of the advisory staff:

Mr. Thomas S. Gillespie

Mr. C. Albert Poissant

The Committee proceeded to the examination of Bill C-17 assisted therein by Messrs. Gillespie and Poissant.

The Committee adjourned to the call of the Chairman at 12:20 p.m.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 8 NOVEMBRE 1979

(4)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

La teneur du Bill C-17, «Loi modifiant le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et modifiant le Régime de pensions du Canada».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Austin, Beaubien, Connolly, Cook, Hays, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*) et Walker. (14)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. Thomas S. Gillespie

M. C. Albert Poissant

Le Comité entreprend l'examen du Bill C-17 avec l'aide de MM. Gillespie et Poissant.

A 12 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 8, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-17, to amend the statute law relating to income tax and to amend the Canada Pension Plan.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** This morning we will deal with Bill C-17. We have our experts, whom you know well by this time, Albert Poissant and Tom Gillespie. The order in which they are appearing, according to the subject matter, is as follows: Albert Poissant will deal first with the small business aspects that were in Bill C-37 of the last session and which we complained strongly about in our report. I believe we went so far as to suggest that the provisions should be deleted. Those provisions have been amended in this bill, and Albert will deal with that aspect. Then Tom Gillespie will deal with the recommendations we made in our report on Bill C-37, which have not been incorporated in Bill C-17.

With respect to the changes that have been introduced in Bill C-17, and as to whether the language is correct or not and whether it goes too far or not, Tom will deal with that and Albert may also enter into the discussion.

I hope we can get through this by twelve o'clock or a few minutes thereafter.

**Senator Lang:** Mr. Chairman, could you give us the date of our report on Bill C-37?

**The Chairman:** It is in our *Hansard* of March 13, senator.

All right, Albert, will you proceed?

**Mr. C. Albert Poissant, C.A., Adviser to the Committee:** Good morning honourable senators. As the Chairman has pointed out, I am to deal with the small business deduction aspect. If you recall, last year in Bill C-37 we dealt with all of the aspects of the small business deduction. To remind you of what it is, however, I should point out that the small business deduction applies to any company that earns less than \$150,000 a year and which is then entitled to a deduction of tax which would result in a tax of about 20 per cent as compared to 46 per cent. I am talking here of federal tax only.

**The Chairman:** That is a reduction in the tax rate.

**Mr. Poissant:** That is right. So many self-employed people, professionals especially, incorporated themselves in order to benefit from the small business deduction in deferring their tax.

In your report last year you had about two pages of comments to make on this. There is one comment I should like to read to you from page 3 of your report, at the top of the page. Referring to the small business deduction you had this to say:

With respect to the draft regulations:

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 8 novembre 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour étudier le Bill C-17, Loi modifiant le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et modifiant le régime de pensions du Canada.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous allons étudier ce matin le Bill C-17. Nous avons nos experts, MM. Albert Poissant et Tom Gillespie, que vous connaissez bien maintenant. L'ordre suivant lequel ils vont comparaître, en fonction de la teneur du Bill, est le suivant: Albert Poissant va tout d'abord traiter des aspects concernant la petite entreprise qui se trouvaient dans le Bill C-37 présenté au cours de la dernière session et contre lesquels nous nous étions énergiquement élevés dans notre rapport. Nous étions même allés, je crois, jusqu'à proposer la suppression de ces dispositions. Ces dernières ont été modifiées dans le présent bill et Albert va traiter cet aspect. Tom Gillespie parlera ensuite des recommandations que nous vous formulées dans notre rapport sur le Bill C-37 et qui n'ont pas été incorporées au Bill C-17.

En ce qui concerne les changements qui ont été introduits dans le Bill C-17, quant à savoir si le langage est correct ou non, et s'il va trop loin ou non, Tom va traiter de cette question et Albert peut prendre également part à la discussion.

J'espère que nous pourrons en avoir terminé à douze heures ou quelques minutes plus tard.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, pourriez-vous nous fournir la date de notre rapport sur le Bill C-37?

**Le président:** Sénateur, il se trouve dans notre *Hansard* du 13 mars.

Pouvons-nous commencer Albert?

**M. C. Albert Poissant, C.A., conseiller du Comité:** Bonjour, honorables sénateurs. Je vais, comme l'a dit le Président traiter des aspects de la déduction qui concernent les petites entreprises. Vous vous souvenez que, l'année dernière, nous avons, dans le Bill C-37, traité de tous les aspects de la déduction pour les petites entreprises. Pour vous rafraîchir la mémoire, je précise que la déduction pour les petites entreprises s'applique à toute société qui gagne moins de \$150,000 par an et qui a alors droit à une déduction d'impôt qui devient d'environ 20% au lieu de 46%. Je parle uniquement ici de l'impôt fédéral.

**Le président:** C'est une réduction du taux d'imposition.

**M. Poissant:** C'est exact. Donc, beaucoup de personnes travaillant à leur compte, les professionnels en particulier, se constituent en société afin de bénéficier de la déduction prévue pour les petites entreprises, en différant leurs impôts.

L'année dernière, dans votre rapport, vous aviez deux pages d'observations à ce sujet. Il y en a une que j'aimerais vous lire: au haut de la page 3 de votre rapport. Au sujet de la déduction concernant les petites entreprises vous disiez:

Quant au projet de règlements:



## [Text]

(1) First and foremost, the committee strongly objects to definition of "qualifying business" and "non-qualifying business" being included in the regulations. While the inclusion of such definitions in the regulations has the advantage of providing a more flexible definition of what constitutes active business, it confers upon the government the power to tax in an arbitrary (and clearly indirect) manner. It is a fundamental principle that the power to tax should be reserved to Parliament alone. Your Committee feels that the definition of what constitutes an active business should be confined to the Act.

Bill C-17, as we have it now, has changed this and has gone along with your committee's recommendation, and the "active business" and the "non-qualified business" are now defined in Bill C-17. They are no longer in the regulations.

**Senator Connolly:** What clause is that, Albert?

**Mr. Poissant:** It is in clause 38 on page 48 of Bill C-17.

If I may, I will deal only with the things that are new or the additions that have been put into Bill C-17 as compared to Bill C-37.

I should like to say before I go into that, however, that "active business" was not defined in Bill C-37. It was indirectly defined, I suppose, by saying that "active business is all business that is not non-qualified business, and non-qualified business will be defined in the regulations." As opposed to that, however, they have taken a positive approach here and do mention in the act what a qualified business is.

Before going into that I should like to mention to you that there are other changes in Bill C-17 which you should take note of. First, as I have just pointed out, "active business" is defined in the act. The next new thing in Bill C-17 is the rate of tax. Non-qualified business will now have a rate of tax of 33 1/3 per cent, and that is brand new. What will the position of corporations in Canada be, dealing again only with the federal income tax because the provinces also levy a tax and that varies? The income from a business will be taxable as follows: For the small company it will be taxable at 25 per cent; for other companies, including specified investment business, the income will be taxable at 46 per cent. In other words, if you are qualified as a small company you get the 25 per cent tax rate, but if you do not qualify you are taxed at 46 per cent. That is the normal rate for corporations that are not entitled to the reduction of 21 per cent.

But also included in the other corporations will be what is called "specified investment business," which is not a non-qualified business. It is a new category of corporations, if you want, which receive income exclusively from property—rental income, investment income and so on. In other words, that is to close the estate planning type of company.

**Senator Beaubien:** To close the loophole.

**Mr. Poissant:** To close the loophole or to close the estate planning type of company that had been formed in order to

## [Traduction]

(1) D'abord et avant tout, le Comité s'oppose fortement à l'insertion dans le règlement des définitions «entreprise admissible» et «entreprise non admissible». Bien que cela ait l'avantage d'assouplir la définition d'une «entreprise exploitée activement», elle confère au gouvernement un pouvoir d'imposition arbitraire (et nettement indirect). En vertu d'un principe fondamental, ce pouvoir doit être réservé exclusivement au Parlement. Votre Comité juge que seule la Loi définisse l'«entreprise exploitée activement».

Le présent Bill C-17 a remédié à cette situation en adoptant la recommandation de votre Comité: «l'entreprise exploitée activement» et «l'entreprise non-admissible» sont maintenant définies dans le Bill C-17. La définition ne se trouve plus dans les règlements.

**Le sénateur Connolly:** De quel article s'agit-il Albert?

**M. Poissant:** L'article 38, page 48 du Bill C-17.

Si vous permettez, je ne traiterai que des éléments nouveaux ou des adjonctions qui ont été placées dans le Bill C-17, par rapport au Bill C-37.

Mais auparavant, je voudrais vous signaler que l'«entreprise exploitée activement» n'est pas définie dans le bill C-37. Je suppose qu'elle a été indirectement définie en précisant que par «entreprise exploitée activement» on entend toute entreprise qui n'est pas une entreprise non admissible et que cette dernière sera définie dans les règlements. Par opposition, il a été toutefois adopté ici une approche positive et on mentionne dans la loi ce qu'est une entreprise exploitée activement.

Je signale qu'il y a dans le bill C-17 d'autres modifications dont vous devez prendre note. Tout d'abord, comme je viens de le dire, l'entreprise exploitée activement est définie dans la loi. Un autre élément nouveau dans le bill C-17 est le taux d'imposition. Les entreprises non admissibles auront maintenant un taux d'imposition de 33 1/3 p. 100 ce qui est nouveau. Quelle sera la situation des sociétés au Canada, en ne traitant de nouveau uniquement que de l'impôt fédéral sur le revenu, étant donné que les provinces perçoivent également un impôt et qu'il varie? Le revenu d'une entreprise sera taxable comme suit: pour les petites sociétés, l'impôt sera de 25 p. 100. Pour les autres sociétés, y compris les entreprises de placement désignées, le revenu sera imposable à 46 p. 100. En d'autres termes, si vous remplissez les conditions requises pour une petite société, vous bénéficiez du taux d'imposition de 25 p. 100. Dans le cas contraire, vous êtes imposé à 46 p. 100. Il s'agit là du taux normal des sociétés qui n'ont pas droit à la déduction de 21 p. 100.

On trouve également, au nombre des autres sociétés, ce que l'on appelle «l'entreprise de placement désignée» qui est une entreprise non admissible. Il s'agit, si vous voulez, d'une nouvelle catégorie de société qui reçoit un revenu provenant exclusivement de propriétés—revenu de loyer, revenu d'investissement, etc. En d'autres termes, cela vise à supprimer la société du type de planification immobilière.

**Le sénateur Beaubien:** Pour supprimer l'échappatoire.

**M. Poissant:** Pour supprimer l'échappatoire ou pour éliminer la société du type de planification immobilière qui a été

[Text]

have some place to put the investment or real estate in. But perhaps I should talk about that aspect later.

**Senator Beaubien:** Yes.

**Mr. Poissant:** As you can see from the chart which I have put before you, the income from manufacturing companies is also treated in a new way. As you can see, it is 25 per cent and 46 per cent. If it is small it will be 20 per cent because you get the benefit of a 6 per cent deduction, but the minimum per cent allowable is 20 per cent; and if it is large, which is all other large manufacturing companies, it will be 40 per cent that they will have to pay.

So that is the whole setup in the income tax as it stands now. In other words, doctors who incorporate, if they are non-qualified, for example, will pay 33½ per cent.

The argument in respect of Bill C-37 last year was that doctors were going to be subjected to the 46 per cent rate because they were not able to get the small rate. They would immediately be taxed at 46 per cent, therefore, and they thought that was unfair. It is now a compromise between the two rates, between the small rate and the higher rate, and they now have a new rate of 33½ per cent.

**Senator Molson:** What is the limitation on a non-qualified business? When does he slip from non-qualified 33½ per cent to the standard rate of 46 per cent?

**Mr. Poissant:** The way it is mentioned in the act—and we raised this point yesterday in front of the Finance Committee, senator—is that there is a dual definition there. In other words, it says that if at any time in the year you are a non-qualified business, you must pay 33 ½ per cent, but at the same time there is another section of the act which says that if at any time in the year you are an active small business, you are entitled to the 25 per cent rate. I think they will have to correct that. As you can see, there is a dual application of the two rates, it seems to me, and there does not seem to be a pro rata arrangement. In other words, if you are a non-qualified business from January to July but you become qualified as an active business from July on, there seems to be no provision to change the rate. I think it should be made clear that it is either one or the other of the two rates that applies. We think it should be the small rate, if you qualify at any time in the year, and not the higher rate.

**Senator Lang:** How do you qualify?

**Mr. Poissant:** You are qualified if you are not a non-qualified business.

**An hon. Senator:** That's rich!

**Mr. Poissant:** I guess I am not any better than the income tax drafters.

**Senator Laird:** Do you remember when we discussed this before, Mr. Poissant? When we discussed this before, very few

[Traduction]

formée en vue d'y incorporer l'investissement ou les biens immobiliers. Toutefois, je devrais peut-être plus tard parler de cet aspect.

**Le sénateur Beaubien:** Oui.

**M. Poissant:** Comme vous pouvez le voir dans le diagramme que je vous ai remis, le revenu provenant des sociétés manufacturières est également traité d'une nouvelle façon. Vous pouvez voir qu'il est de 25 p. 100 et de 46 p. 100. S'il est faible, il sera de 20 p. 100 parce que vous bénéficiez d'une remise de 6 p. 100. Toutefois le pourcentage minimum admissible est de 20 p. 100 et, s'il est important, ce qui est le cas pour toutes les sociétés manufacturières importantes, elles auront 40 p. 100 à payer.

Telle est donc actuellement la structure de l'impôt sur le revenu. En d'autres termes, les médecins qui se constituent en société, s'ils sont non admissibles, paieront par exemple 33½ p. 100.

La controverse concernant le bill C-37 de l'année dernière était basée sur le fait que les médecins allaient être assujettis au taux de 46 p. 100, parce qu'ils n'étaient pas en mesure d'obtenir de faibles taux. En conséquence, ils étaient immédiatement imposés à 46 p. 100 et trouvaient cela injuste. Il y a maintenant un compromis entre les deux taux, entre le taux faible et le taux élevé, et ils ont maintenant un nouveau taux de 33½ p. 100.

**Le sénateur Molson:** Quelle est la limite pour une entreprise non admissible? A quel moment se produit le passage du taux de 33½ p. 100 au taux standard de 46 p. 100?

**M. Poissant:** De la façon dont cela est indiqué dans la loi, et nous avons soulevé cette question, hier, devant le Comité des Finances, sénateur, il y a une double définition. Autrement dit, il y est dit que si, à n'importe quel moment de l'année, vous êtes une entreprise non admissible, vous devez verser 33 1/3%, mais en même temps un autre article de la loi stipule que, si à n'importe quel moment de l'année, vous êtes une petite entreprise exploitée activement, vous êtes admissible au taux de 25%. Je crois qu'ils modifieront cela. Comme vous pouvez le constater, il y a une application double des deux taux, et il ne semble pas y avoir d'entente proportionnelle. Autrement dit, si vous êtes une entreprise non admissible de janvier à juillet mais que vous devenez admissible en tant qu'entreprise exploitée activement à partir de juillet, il ne semble y avoir aucune disposition pour modifier le taux. Je crois qu'il faudrait éclaircir ce point de façon que ce soit l'un ou l'autre taux qui s'applique. Je crois que le taux le plus bas devrait s'appliquer, si vous devenez admissible à n'importe quel moment de l'année et non le taux le plus élevé.

**Le sénateur Lang:** Comment devenez-vous admissible?

**M. Poissant:** Vous êtes admissible si vous n'êtes pas une entreprise non admissible.

**Une voix:** Sans blague!

**M. Poissant:** Je ne fais que reprendre ce que les rédacteurs de la Loi de l'impôt ont écrit.

**Le sénateur Laird:** Vous rappelez-vous quand nous avons discuté de ce point, Monsieur Poissant? Lorsque nous avons



## [Text]

provinces permitted the incorporation of professions such as dentistry, medicine and law. Have you at your fingertips the number of provinces that will permit that?

**Mr. Poissant:** As a matter of fact, that is no longer permitted. That was in last year's regulations. We will get to that later, in the second slide.

If you will refer to page 48 of the bill dealing with the definition of "active business" you will find that it says:

—manufacturing or processing property for sale or lease—

Last year we discussed what was meant by "processing property for sale or lease." It also says:

mining, operating an oil or gas well

They are perhaps not in the same order as listed in the bill. I look them out for presentation purposes. It also mentions prospecting, exploring, . . . construction, logging, farming, fishing, selling property as a principal, transportation or any other business carried on by the corporation other than a specified investment business or a non-qualifying business.

In other words, if it is an active business it qualifies under the definition. There is now a positive definition in the bill. If it is one of those activities, it will qualify as an "active business."

You may be in one of those businesses, but if the number of employees is too small, you may be disqualified. It excludes specified investment business and non-qualified business, because, as we said before, there is special treatment for non-qualified business. It will be taxed at the top rate of 46 per cent and not the middle rate of 33 1/3 per cent.

"Active business" excludes a specified investment business and a non-qualified business. What is a non-qualified business? That appears at page 49 of the bill. It says:

the professional practice of an accountant, dentist, lawyer, medical doctor

That is new, it was not contained in Bill C-37. It also mentions veterinarian and chiropractor.

In reply to the question regarding provinces, in the regulations last year, which was prior to Bill C-37, it mentioned the professional practice of an accountant that was not permitted under the law of one or more provinces to be carried on by a corporation. That provision no longer exists.

Each Canadian is now treated equally. It seemed to say last year that if you were not permitted to be incorporated in a province, you were regarded as being a non-qualified business. That restriction no longer exists. It was permissible in some provinces last year.

## [Traduction]

discuté ce point, très peu de provinces autorisaient la constitution en corporation de professions comme la médecine et le droit. Combien de provinces l'autoriseront?

**M. Poissant:** En réalité cela n'est plus permis. Le règlement de l'an passé le permettrait. Nous y reviendrons plus tard, à la deuxième diapositive.

Si vous vous reportez à la page 48 du projet de loi, à l'article où apparaît la définition de «entreprise exploitée activement» vous y lirez ce qui suit:

. . . de fabrication ou de transformation de biens aux fins de la vente ou de la location . . .

L'an dernier nous nous étions demandés ce que signifiait la transformation de biens aux fins de la vente ou de la location. On y stipule également:

. . . une entreprise d'exploitation minière, d'exploitation d'un puits de pétrole ou de gaz . . .

Elles ne sont peut-être pas énumérées dans le même ordre dans le projet de loi. Il ne s'agit que d'exemples pour la présentation. On y mentionne également une entreprise de prospection, d'exploration, la construction, de transport, d'exploitation agricole, de pêche, une entreprise de vente de biens à titre de principal ou toute autre entreprise exploitée par la corporation qui n'est pas une entreprise de placement désignée ou une entreprise non admissible.

Autrement dit, s'il s'agit d'une entreprise exploitée activement, elle répond à la définition. Il y a maintenant une définition positive dans le projet de loi. S'il s'agit d'une de ces activités, elle satisfera à la définition «d'une entreprise exploitée activement».

Il se peut que vous soyez une de ces entreprises, mais si le nombre d'employés est trop restreint, il se peut que vous ne soyez pas admissible. Cela exclu les entreprises de placement désignées et les entreprises non admissibles parce que, comme nous l'avons dit, on réserve un traitement spécial aux entreprises non admissibles. Elles se verront imposées au taux maximal de 46% et non au taux moyen de 33 1/3%.

«Une entreprise exploitée activement» ne peut pas être une entreprise de placement désignée ou une entreprise non admissible. Qu'est-ce qu'une entreprise non admissible? Cette expression est définie à la page 49 du projet de loi. L'article stipule:

l'exercice de la profession de comptable, de dentiste, d'avocat, de médecin . . .

C'est nouveau. Le bill C-37 n'en faisait pas mention. On mentionne également les vétérinaires et les chiropraticiens.

Pour répondre à la question concernant les provinces, dans le règlement l'an passé, règlement qui précédait le bill C-37, on mentionnait que l'exercice de la profession de comptable n'était pas autorisée aux termes de la loi d'une ou de plusieurs provinces. Cette disposition n'existe plus.

Tous les Canadiens sont maintenant traités sur un pied d'égalité. Cela semblait vouloir dire, l'an dernier, que, si une entreprise ne pouvait se constituer dans une province, on la considérait comme une entreprise non admissible. Cette res-



[Text]

There was a provision to provide that when all provinces permitted the incorporation of a specified profession, it would then apply to all practitioners under that specified profession. In other words, the day that dentists would be permitted to be incorporated throughout Canada, it would no longer be regarded as a non-qualified business.

That has now been dropped. Even though it was permissible to be incorporated in any one province, that right no longer exists. They trade that off because of the 33 ½ rate, which is not quite so bad as it might be. Of course, it is not the best; it is middle treatment.

**The Chairman:** The effect of that is that if in a province a doctor is not permitted to incorporate, should he incorporate, he is then violating the law of that province. Notwithstanding that, for tax purposes he could make his return and pay 33 ½ per cent. He could take his chances on prosecution by the province.

**Mr. Poissant:** That is exactly right.

**Senator Molson:** Did we not have a question last time regarding activities of such persons as authors, professional athletes and others?

**Mr. T. Gillespie, Adviser to the Committee:** We had some discussion the last time. You will see that there is reference to lawyers, medical doctors, dentists, and so on. We noted that this might apply to an optometrist but not to an ophthalmologist, or vice versa.

**Senator Beaubien:** "You take your pick."

**Mr. Gillespie:** Yes. I had to read that carefully. We talked to Finance officials yesterday, and pointed out that there is no reference, for example, to notaries. If notaries were able to incorporate, which they are not at the moment, they could get the full lower rate, the 25 per cent rate, whereas we poor lawyers would be stuck with the 33 ½ per cent rate.

**Senator Laird:** Mr. Chairman, I have one other point that I would like cleared up. It is in connection with incorporation by professionals. I know, as I am sure you do, that many doctors incorporate for the purpose of owning the office building in which they are situated. I would like to know whether anything has been done about that in this new bill.

**Mr. Poissant:** It will now be 33½ per cent. Unless they have more than five employees, it will be regarded as a non-qualified business, subject to a tax of 33½ per cent.

**The Chairman:** What happens if they have more than five employees?

**Mr. Poissant:** If that service corporation has more than five employees—let us say six employees—it will be deemed to be an active business. But those six employees may not be share-

[Traduction]

triction n'existe plus même si cela était permis dans certaines provinces l'an dernier.

Il existait une disposition prévoyant que lorsque toutes les provinces permettaient la constitution en corporation d'une profession désignée, cela s'appliquerait à tous les praticiens de cette profession désignée. Autrement dit, le jour où les dentistes seraient autorisés à se constituer en corporation partout au Canada, on ne considérerait plus qu'il s'agit d'une entreprise non admissible.

On a laissé tomber cette clause. Bien qu'il était possible de se constituer en corporation dans n'importe quelle province, ce droit n'existe plus. Les provinces ont cédé sur ce point, en raison du taux de 33 ½, qui n'est peut-être pas aussi mauvais qu'on pourrait le croire. Ce n'est pas ce qu'il y a de mieux, mais c'est tout de même moyen.

**Le président:** Donc, si, dans une province, un médecin n'a pas le droit de se constituer en corporation, s'il le fait, malgré tout, il enfreint la loi de cette province. Mais, à des fins fiscales, il pourrait remplir sa déclaration d'impôt et payer 33 p. 100. Il pourrait courir le risque de se faire poursuivre par la province.

**M. Poissant:** C'est tout à fait vrai.

**Le sénateur Molson:** Quelqu'un n'avait-il pas posé une question la dernière fois relativement aux activités de personnes telles des auteurs, des athlètes professionnels et autres?

**M. T. Gillespie, conseiller du Comité:** Nous en avons discuté la dernière fois. Vous verrez qu'on parle des avocats, des médecins, des dentistes, etc. Nous avons fait remarquer que cela pourrait s'appliquer à un opticien et non à un ophtalmologiste ou vice versa.

**Le sénateur Beaubien:** A vous de décider.

**M. Gillespie:** Oui. J'ai dû lire ces articles très soigneusement. Nous avons parlé hier à des fonctionnaires du ministère des Finances et avons insisté sur le fait qu'on ne fait aucune mention des notaires par exemple. Si les notaires pouvaient se constituer en société, chose qu'il ne font pas à l'heure actuelle, ils pourraient obtenir le taux le plus bas, c'est-à-dire 25 p. 100 alors que nous pauvres avocats devrions-nous contenter de 33 ½ p. 100.

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président, j'ai un autre point que j'aimerais faire éclaircir. Il s'agit de la constitution en société par des professionnels. Je sais et je suis convaincu qu'il en va de même pour vous, que de nombreux médecins se constituent en société afin de posséder l'immeuble dans lequel se trouve leur cabinet. J'aimerais savoir si quelque chose a été fait à ce sujet dans le nouveau projet de loi.

**M. Poissant:** Le taux sera maintenant de 33½ p. 100. A moins que ces médecins n'emploient plus de cinq employés, on considérera qu'il s'agit d'une entreprise non admissible qui doit payer un impôt de 33½ p. 100.

**Le président:** Qu'arrive-t-il s'il y a plus de cinq employés?

**M. Poissant:** Si cette société emploie plus de cinq employés, six par exemple, elle sera réputée être une entreprise exploitée activement. Mais ces six employés ne peuvent pas être des

[Text]

holders of the corporation or related to shareholders. In other words, if you form a company and have six employees, which include your wife, that disqualifies the company, because six employees less one would result in five employees and you must have more than five unrelated persons.

**Senator Smith (Colchester):** On the point raised by Senator Laird, suppose a doctor or lawyer, or whoever, incorporates simply for the purpose of owning the premises in which he operates, does that give him any advantage with reference to the rate, or does he have to have five employees of that incorporated business who help him in carrying on his business?

**Mr. Poissant:** Would he have more than five employees?

**Senator Smith (Colchester):** Let us suppose that he simply incorporates in order to hold the real estate in which he operates. Does he get any benefit from that alone, or does he have to have five employees in addition to the building?

**Mr. Poissant:** Yes; because if he does not have five employees, he will be, under Bill C-17, in a specified investment business and will be subject to the top rate of 46 per cent—unless he has more than five employees. All that corporation will obtain, if I get your example correctly, will be rental income. He will be paying rental to that company that he has incorporated. If that company does not have more than five employees—and the chances are that there will be no employees—it will not get the middle rate, but the top rate, at 46 per cent.

**Senator Smith (Colchester):** However, if, in addition to holding the property, that company employs more than five persons who are actually assisting the professional person in carrying out his business, then he would get the lower rate.

**Mr. Poissant:** He would get the lower rate; not 33½ per cent.

**Senator Smith (Colchester):** Twenty-five.

**Mr. Poissant:** That is correct. If there are more than five they do not fall into the non-qualified category at 33½; they fall totally into the active business category.

**Senator Molson:** I would like to get an answer to my question about authors, playwrights, professional athletes, and the whole bundle of other people who are not covered in that list.

**Mr. Poissant:** They are. That is part of the non-qualified business category. That is only for the professionals. We now have the answer to the other type of business, the service corporation. We are still on page 49.

We dealt at length in the previous slides with professional practices. Now, under the heading of "service corporation", take the example of a hockey player who has a company, or the artist, or whatever it may be. He will be in that second category of non-qualified business. If more than two-thirds of the gross revenue is from one client—let us say the Canadians—

[Traduction]

actionnaires de la société ou être liés à ces derniers. Autrement dit, si vous constituez une société et que vous ayez six employés, y compris votre épouse, votre société n'est plus admissible parce que vous n'auriez plus que cinq employés et qu'il vous faut plus de cinq personnes qui ne vous sont pas apparentées.

**Le sénateur Smith (Colchester):** En ce qui concerne le point soulevé par le sénateur Laird, supposons qu'un médecin, qu'un avocat ou qu'une autre personne, se constitue en société tout simplement afin d'être propriétaire des locaux où il travaille. Cette procédure lui donne-t-il un avantage en ce qui concerne le taux d'imposition, ou lui faut-il embaucher cinq employés qui l'aideront dans l'exercice de sa profession?

**M. Poissant:** Aurait-il plus de cinq employés?

**Le sénateur Smith (Colchester):** Supposons qu'il se constitue en société tout simplement afin de détenir l'immeuble où il a son bureau. En tire-t-il un avantage ou doit-il en outre embaucher cinq employés?

**M. Poissant:** Oui, car s'il n'a pas cinq employés, sa société sera, conformément au bill C-17, une entreprise de placement se situant dans le palier d'imposition maximum, soit 46 p. 100... à moins d'avoir plus de cinq employés. Si je comprends bien votre exemple, cette société n'aura qu'un revenu locatif. Il versera un loyer à la société qu'il a constituée. Si elle n'a pas plus de cinq employés, et il y a fort à parier qu'elle n'aura aucun employé, elle ne se trouvera pas dans le palier d'imposition moyen, mais dans le palier maximum, soit 46 p. 100.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Si cette personne, en plus de détenir les biens immobiliers, embauche plus de cinq personnes qui l'aident réellement dans l'exercice de sa profession, elle se trouvera dans la tranche d'imposition minimum.

**M. Poissant:** Dans la tranche minimum et non dans celle de 33½ p. 100.

**Le sénateur Smith (Colchester):** 25 p. 100.

**M. Poissant:** C'est exact. Si la société a plus de cinq employés, elle ne fait pas partie de la catégorie d'entreprise non admissible dont le taux d'imposition est de 33½ p. 100, mais plutôt de la catégorie d'entreprises actives.

**Le sénateur Molson:** J'aimerais qu'on réponde à ma question concernant les écrivains, les auteurs dramatiques, les athlètes professionnels et tous les autres dont on n'a pas tenu compte.

**M. Poissant:** On en a tenu compte. Ils font partie de la catégorie d'entreprise non admissible, qui est réservée uniquement aux professionnels. Nous avons maintenant la réponse concernant l'autre genre de sociétés, l'entreprise de fourniture. Nous sommes toujours à la page 49.

Nous avons auparavant traité en profondeur de l'exercice de la profession. En ce qui concerne l'entreprise de fourniture prenons l'exemple d'un hockeyeur, d'un artiste ou d'un autre professionnel, qui se constitue en société. Elle fera partie de la deuxième catégorie, celle des entreprises non admissibles. Si plus des deux tiers de ses recettes brutes proviennent d'un seul client, par exemple le club de hockey Les Canadiens...



[Text]

**Senator Molson:** But it isn't.

**Mr. Poissant:** ... and more than two-thirds of the gross revenue from services is provided by 10 per cent of the shareholders of the service corporation—in other words, if the artist himself owns the company, and he performs himself more than 10 per cent, and if he owns more than 10 per cent of the services that are performed by him—the company will automatically be a non-qualified business. So all of the employees, apart from the professionals, as we mentioned separately before, are now in that category of service corporations.

I crossed out this reference to investment corporations, which has been replaced—this was Bill C-37, and it is no longer treated as a non-qualified business, but as a specified investment business.

They have also changed, in the new bill, the connected service corporation. In Bill C-37 it was a question of owning more than 50 per cent, but now if you only own 20 per cent or more of the shares that will be considered a connected business. Before they felt that the requirement to earn more than 50 per cent opened the door to too many abuses. Now it is only up to 49 per cent, and the services you were rendering to that corporation are not connected business. So now they have reduced it. If you have 21 per cent now, or 20 per cent, you will be presumed to be dealing with a connected business, which, if you do not qualify, as was the case last year, if you have more than five employees, excluding, again, the shareholders and persons related to the shareholders, it could become an active business. So if an artist's company has more than five employees, excluding the artist himself—because I presume he is the main shareholder of that business, excluding his wife and children—he would be an active business. He will not be one of the non-qualified businesses. Would that answer your question, senator?

**Senator Molson:** It answers most of it. It still leaves me a bit puzzled about people who would not necessarily have a gross revenue from one client. It is a little hard to think of examples, but today, you can imagine, for instance, a person of the type of Bobby Orr, for the sake of argument, who would not be getting anything like all his money from one client any more. He is working for the National Hockey League, yet he has interests all across the spectrum. I do not know his affairs; I am just using him as a possible example. I am not sure, but when Winston Churchill wrote his famous series of books, and got an enormous sum for them, he did so under a specific act of Parliament, or some special provision.

**The Chairman:** Except that he is not a professional player now.

**Senator Molson:** No. He has ceased to qualify.

**Mr. Poissant:** If Churchill were in Canada today, and had written his books and had formed a company, he would, to my

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Ce n'est pas le cas.

**M. Poissant:** ... et plus des deux tiers des recettes brutes des services sont versées par 10 p. 100 des actionnaires de l'entreprise de fourniture—autrement dit, si l'artiste est le propriétaire de la société et s'il fournit plus de 10 p. 100 des services et qu'il possède plus de 10 p. 100 des services qu'il fournit lui-même—la société fera automatiquement partie des entreprises non admissibles. Comme nous l'avons déjà mentionné, tous les employés, sauf les professionnels, font maintenant partie de la catégorie des entreprises de fourniture.

J'ai biffé cette référence aux corporations de placement dont le bill C-37 faisait mention et qui ont été remplacées. Elles ne sont plus considérées comme des entreprises non admissibles mais comme des entreprises de placement désignées.

Les dispositions relatives aux entreprises rattachées ont également été modifiées dans le nouveau projet de loi. Dans le bill C-37, il fallait être propriétaire de plus de 50 p. 100 de l'entreprise, mais actuellement, il s'agit d'une entreprise rattachée si vous détenez au moins 20 p. 100 des actions. Les rédacteurs ont jugé que la disposition précédente selon laquelle il fallait détenir plus de 50 p. 100, pouvait entraîner beaucoup trop d'abus. La nouvelle disposition prévoit maintenant une participation maximale de 49 p. 100, et les services rendus à cette société ne sont pas considérés comme des services d'entreprise rattachée. Le nouveau projet de loi a par conséquent réduit cette exigence. Si vous détenez 21 p. 100 ou 20 p. 100 des actions d'une société, on jugera que vous constituez une entreprise rattachée; si, comme c'était le cas l'an dernier, votre société n'est pas admissible et si vous avez plus de 5 employés, exception faite des actionnaires et des personnes liées à eux, elle devient une entreprise exploitée activement. Donc, si la société de l'artiste a plus de 5 employés, exception faite de l'artiste—qui, je présume, est le principal actionnaire—de sa femme et de ses enfants, elle serait une entreprise exploitée activement et non pas une entreprise non admissible. Cet exposé répond-t-il à votre question, sénateur?

**Le sénateur Molson:** Il y répond en grande partie. Je me demande encore toutefois ce qu'il en est de personnes qui n'obtiendraient pas nécessairement des recettes brutes d'un seul client. J'ai peine à trouver des exemples, mais aujourd'hui, vous pouvez prendre le cas notamment d'une personne comme Bobby Orr. A titre d'exemple, supposons que toutes ses recettes ne proviendraient plus d'un seul client. Il travaille pour le compte de la Ligue nationale de hockey mais il a un champ d'activités très vaste. Je ne connais pas ses affaires et je le cite uniquement à titre d'exemple. Je ne suis pas sûr de ce que j'avance, mais lorsque Winston Churchill a écrit ses fameux livres et en a obtenu une forte somme, il était assujéti à une loi spéciale du Parlement ou à une disposition spéciale.

**Le président:** Sauf qu'il n'est plus un joueur professionnel aujourd'hui.

**Le sénateur Molson:** Non, et par conséquent, il n'est plus admissible.

**M. Poissant:** Si Churchill habitait au Canada aujourd'hui et s'il y avait rédigé ses livres et s'y était constitué en société, il



[Text]

mind, have sold all of his rights to one publishing company, unless he published the book himself, which is very seldom done in the case of an author like this.

So let us now go for a hockey player. Let us go back to Orr. If 66 ⅔ of his income is from one entity, he is a non-qualified business; but if he has less than 66 ⅔, you are right, he is no longer a non-qualified business.

Now, he gets a lot of sponsorship income. Let us say that goes up to 40 per cent of his income. In that case he is all right. He no longer has to have the 5 employees, because he is getting less than 66 ⅔ from one client.

Now, you have to look at every case on its own merits. In the case of an author the chances are that he is selling his book to one publishing company, and they will give him his royalties. So maybe the royalties are going to his company. If the author has written the book he will be the shareholder, and so he would be getting more than two-thirds from the publishing house and he would own more than two-thirds of the shares of the company. If he only owns 10 per cent of the shares, that would make him non-active. Would that answer you, Senator Molson?

**Senator Molson:** We are much warmer.

**Mr. Poissant:** Even though we are talking about hockey, eh?

**Senator McIlraith:** Just pursuing the example of the hockey player for a moment. If you take the player who is incorporated, who happens to be a star, and gets the larger part of his income from sponsorships, and that sort of thing, the salary from the hockey team being only a small part of his total income, he is not a non-qualifying business; but if you take the other player beside him, the other defence man, and his salary is the bigger part of his income, over the 66 ⅔, he cannot come under this section; he cannot get the benefit. So you have the two hockey players playing in almost identical circumstances, but one is taxed at the rate of 33 ⅓ per cent and the other at 46 per cent.

**Mr. Poissant:** You are right.

**Senator McIlraith:** I do not feel sorry for him, of course, but it is still unfair.

**Mr. Poissant:** One would get it at 33 ⅓ and the other at 20 per cent.

**Senator McIlraith:** Yes. I must say again that I do not feel sorry for them.

**Senator Molson:** They are all underpaid, of course; there is no doubt about it!

**Senator Connolly:** Can I raise a point here? I am a little confused myself about the value of the point, but presumably, when the provinces legislate with reference, say, to the professional group, they have the jurisdiction to do so. If they say that professionals shall not be allowed to incorporate, they have the jurisdiction to make that kind of law. Now here we come along in a federal act and say, "If you incorporate, you have certain preferential tax rates." How close are we coming,

[Traduction]

aurait vendu, à mon avis, tous ces droits d'auteur à une société d'édition, à moins d'avoir publié lui-même ses livres, ce qui est très rare avec ce genre d'auteur.

Prenons donc l'exemple d'un joueur de hockey. Revenons à Orr. Si 66 2/3% de son revenu provenait d'un actionnaire désignée, il s'agit d'une entreprise non admissible; mais si c'est moins de 66 2/3%, vous avez raison, ce n'en est plus une.

Il obtient beaucoup de recettes grâce aux contrats de publicité. Disons que ce montant s'établit à 40% de ses recettes totales. Dans ce cas là, il n'y a aucun problème: il n'est plus tenu d'avoir 5 employés, car un seul client lui verse moins de 66 2/3 de ses recettes totales.

Vous devez étudier chaque cas en évaluant le pour et le contre. Dans le cas d'un auteur, il vendra probablement son livre à une société d'édition qui lui versera des droits d'auteur. Par conséquent, ces droits d'auteur seront versés à sa société. En écrivant le livre, il devient actionnaire et obtient donc plus des deux tiers des droits d'auteurs de la maison d'édition devenant ainsi propriétaire de plus des deux tiers des actions de la société. S'il n'en détenait que 10%, il constituerait une entreprise qui ne serait pas exploitée activement. Est-ce que cela répond à votre question, sénateur Molson.

**Le sénateur Molson:** De plus en plus.

**M. Poissant:** Et ce, même si nous parlons de hockey?

**Le sénateur McIlraith:** Poursuivons pendant quelques instants avec l'exemple du joueur de hockey. Prenons l'exemple d'un joueur qui est constitué en société, qui est une étoile et qui tire la majorité de son revenu de contrats de publicité ou de sources similaires. Il constitue une entreprise non admissible puisque son salaire de hockeyeur ne constitue qu'une faible portion de son revenu total. Mais prenons l'exemple d'un autre défenseur dont le salaire de sportif constitue la majeure portion de son revenu, soit plus de 66 2/3%. Ce dernier ne serait pas assujéti à cette disposition. Il ne peut en obtenir l'avantage. Si bien que les deux joueurs de hockey jouent dans des circonstances pratiquement identiques, mais l'un est imposé à un taux de 33 1/3% et l'autre de 46%.

**M. Poissant:** C'est juste.

**Le sénateur McIlraith:** Je ne le plains pas évidemment, mais c'est quand même injuste.

**M. Poissant:** L'un serait imposé à 33 1/3% et l'autre, à 20%.

**Le sénateur McIlraith:** C'est ça. Je répète que je ne les plains pas.

**Le sénateur Molson:** Ils sont tous insuffisamment payés, c'est évident. Cela ne fait aucun doute.

**Le sénateur Connolly:** Puis-je soulever une question? Je ne suis pas moi-même bien sûr du bien-fondé de ce raisonnement, mais tout de même. Lorsque les provinces légifèrent relativement aux divers groupes professionnels, elles ont la compétence nécessaire pour le faire. Si elles décident que les professionnels ne doivent pas être autorisés à se constituer en corporation, elles ont le pouvoir de légiférer en ce sens. Et voici qu'une loi fédérale prévoit certains taux d'imposition préféren-

[Text]

when we pass legislation like this, to infringing on the provincial rights? In other words, is this legitimate legislation for us to pass?

**The Chairman:** Well, all this says is "if" a doctor is incorporated. There may be provincial legislation which prevents a doctor from incorporating, but if the doctor does incorporate, then he is entitled to qualify for the middle rate of 33 1/3 per cent. He may be facing litigation, of course. But I was wondering, if the doctor incorporated outside of Canada—any place in the world—and then practised, say, in Ontario, what would his position be under the proposed legislation?

**Mr. Poissant:** It would be unchanged. It has to be a Canadian-controlled corporation, so it would be unchanged. I would presume the controlled corporation would be controlled by a Canadian since it would be controlled by that doctor, I presume.

**The Chairman:** So he could take that.

**Mr. Poissant:** Yes, he could take it, I would say.

In answer to your question, Senator Connolly . . .

**Senator Connolly:** Before you come to my previous question, I should like to follow up on what the chairman was speaking about. Take the case of a doctor in Ontario who incorporates in one of the Caribbean islands and operates his practice there; then he has an offshore company. It is a Canadian company that is Canadian controlled, since he is the principal shareholder. Is there anything in the act which requires that company to have its head office in Canada in order to have the advantage of these favourable tax provisions?

**Senator Cook:** Can he incorporate federally?

**Mr. Poissant:** By all means.

**Mr. Gillespie:** There is no limitation on his incorporation in the act.

**Senator Cook:** Well, that is the answer, isn't it?

**Mr. Gillespie:** The limitation here is under provincial law. He is not allowed to conduct his practice under such an incorporation.

**Senator Cook:** I see. It is not a question of not being allowed to incorporate, but of not being allowed to carry on.

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Senator Connolly:** Well, are we on sound ground, do you think, when we are talking in this way about this kind of legislation which seems to infringe upon provincial law? I suppose it can be done under the guise of taxation, but if you go and incorporate federally, then in effect you are setting up quite a conflict with the province.

**Senator McIlraith:** But you are not going into provincial jurisdiction which deals with his right to practise his profession in the province.

[Traduction]

tiels pour ceux qui se constituent en corporation. Dans quelle mesure, lorsque nous adoptons des lois de cette nature, n'empêtons-nous pas sur un domaine de compétence provinciale? Autrement dit, avons-nous le droit d'adopter pareille loi?

**Le président:** Tout ce qui est dit c'est: «si» un médecin a constitué une corporation. Il peut exister des lois provinciales interdisant à un médecin de se constituer en corporation, mais s'il le fait, il est alors autorisé à bénéficier du taux moyen de 33 1/3 p. 100. Il risque évidemment d'être poursuivi. Je songe au cas d'un médecin qui constituerait une corporation à l'extérieur du Canada, n'importe où ailleurs, et qui pratiquerait en Ontario par exemple, quel serait son statut aux termes du projet de loi?

**M. Poissant:** Il demeurerait inchangé. Il doit s'agir d'une société contrôlée par des intérêts canadiens, il n'y aurait donc aucune modification. Je présume que la société en question serait contrôlée par un Canadien puisque je présume, qu'elle serait, détenue par ce médecin.

**Le président:** Il pourrait donc le faire.

**M. Poissant:** Oui, je crois, qu'il le pourrait.

En réponse à votre question, sénateur Connolly . . .

**Le sénateur Connolly:** Avant de revenir à ma question précédente, j'aimerais poursuivre sur ce dont a parlé le Président. Prenons le cas d'un médecin de l'Ontario qui constitue une corporation dans une île des Antilles et qui y pratique. Il détient alors une société à l'étranger. Il s'agit d'une société canadienne détenue par des intérêts canadiens puisqu'il en est le principal actionnaire. Y a-t-il dans la loi une disposition prévoyant que la société doit avoir son siège social au Canada pour profiter de ces avantageuses dispositions fiscales?

**Le sénateur Cook:** Peut-il se constituer en corporation sous le régime fédéral?

**M. Poissant:** Très certainement.

**M. Gillespie:** La loi n'impose aucune limite à la constitution en corporation.

**Le sénateur Cook:** La réponse est donc trouvée, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** La limite est imposée par la législation provinciale. Il n'est pas autorisé à pratiquer dans le cadre d'une telle constitution en corporation.

**Le sénateur Cook:** Je vois. La question n'est pas qu'il ne soit pas autorisé à se constituer en corporation, mais bien qu'il ne soit pas autorisé à pratiquer.

**M. Gillespie:** C'est cela.

**Le sénateur Connolly:** Pensez-vous que nous avons une bonne assise lorsque nous parlons ainsi d'une loi qui semble entrer en conflit avec une loi provinciale? Je pense que cela peut se faire par le biais de l'imposition, mais s'il y a une constitution en corporation sous le régime fédéral, je pense qu'en réalité surgit un conflit avec la province.

**Le sénateur McIlraith:** Mais on ne touche pas à la compétence provinciale qui régit son droit de pratiquer sa profession dans la province.



[Text]

**Mr. Poissant:** You may be infringing upon a provincial law, but you are under the federal income tax, paying the corporate rate if you are allowed to pay the corporate rate.

**Senator McIlraith:** But you are not infringing upon provincial law?

**Mr. Gillespie:** I think we could say that we are not infringing upon the provincial law, but we may be giving an impetus to provinces to change their law.

**Senator Connolly:** That is the area I wanted to get to. Is there anything wrong with the federal government legislating in such a way that it puts an onus on a provincial government to change?

**The Chairman:** But the federal authority does not tell them that they must incorporate in order to qualify. All they say is, "If you do, then that is your decision."

**Senator Cook:** In other words, you can break provincial law in order to pay less income tax.

**Mr. Poissant:** I would like to say that the Minister of National Revenue has used that argument successfully. If a doctor incorporates in a province where he is not entitled to incorporate, that is the first argument they use. They say, "You are not entitled to incorporate in your province and so we will disregard the incorporation."

**Senator Connolly:** That is, I suppose, where the letters patent were taken out in the province. Would the minister say the same thing if the doctor incorporated federally?

**Mr. Poissant:** He would, because he would say, "You are under your own province. How can you be incorporated? It is illegal. Therefore, we go over the bill and we say that you are not entitled to be incorporated. Therefore, we disregard the incorporation, and you pay the regular income tax."

**Senator Cook:** So then we are back to square one, aren't we?

**Mr. Poissant:** But now more and more provinces are permitting the incorporation of these professionals.

**Senator Smith (Colchester):** But the professional is not necessarily incorporating his practice. What he is doing and what we are discussing, it seems to me, is that he is incorporating a corporation which will supply him with services, that will assist him in his practice, but his practice will still be a personal practice. He may hire the services including his building and clerical services and so on from some other person. He could equally well hire them from you or from me.

**Mr. Poissant:** I think that is an excellent point, and that is exactly what is happening. We say to the Department of National Revenue that it is not a professional activity which is being incorporated but a service.

[Traduction]

**M. Poissant:** Il se peut qu'il enfreigne une loi provinciale, mais il s'agit de l'impôt sur le revenu fédéral, et vous bénéficiez du taux applicable à une société si vous y êtes autorisé.

**Le sénateur McIlraith:** Mais vous ne violez aucune loi provinciale?

**M. Gillespie:** Je pense que nous pouvons dire que nous ne violons pas la loi provinciale, mais que nous pourrions ainsi inciter les provinces à modifier leur législation.

**Le sénateur Connolly:** C'est là où je voulais en venir. Est-il malvenu pour le gouvernement fédéral de légiférer de telle façon qu'un gouvernement provincial se trouve contraint de modifier sa législation?

**Le président:** Le gouvernement fédéral ne dit pas qu'il faut se constituer en corporation pour avoir droit à ce taux. Tout ce qui est dit c'est qu'il appartient à l'intéressé de décider.

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, on peut violer la loi provinciale pour payer moins d'impôts.

**M. Poissant:** Je dois dire que le ministre du Revenu a utilisé ce raisonnement avec succès. Si un médecin se constitue en corporation dans une province où il n'est pas autorisé à le faire, c'est le premier argument invoqué. On dit: «Vous n'êtes pas autorisé à vous constituer en corporation dans votre province, aussi nous allons ignorer cette constitution en corporation».

**Le sénateur Connolly:** C'est, je suppose, à ce moment que les lettres patentes ont été obtenues dans la province. Le Ministre tiendrait-il les mêmes propos si le médecin se constituait en corporation sous le régime fédéral?

**M. Poissant:** Oui. Parce qu'il dirait: «Vous relevez de votre province. Comment pouvez-vous vous constituer en corporation? C'est illégal». Par conséquent, nous examinons le projet de loi, affirmons que vous n'êtes pas autorisé à vous constituer en corporation, ignorons donc l'existence de cette corporation et vous payez l'impôt au taux régulier.»

**Le sénateur Cook:** Nous revenons donc au point de départ, n'est-ce pas?

**M. Poissant:** Mais maintenant, de plus en plus de provinces autorisent la constitution en corporation pour ces professionnels.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Mais le professionnel ne constitue pas nécessairement sa pratique en corporation. Ce qu'il fait, ce dont nous sommes en train de parler, il me semble, c'est qu'il constitue une corporation qui lui fournira des services, qui l'aidera dans sa pratique. Mais cette dernière demeure une pratique personnelle. Il peut retenir des services, notamment de construction, de secrétariat ou autres, d'une autre personne. Il pourrait tout aussi bien faire appel à vous ou à moi.

**M. Poissant:** Je pense que c'est une remarque très pertinente, et c'est exactement ce qui se passe. Nous disons au Ministère du Revenu national que ce n'est pas une activité professionnelle qui fait l'objet de la constitution en corporation, mais bien un service.



[Text]

**Senator Connolly:** But if you incorporate the practice itself, and the practice becomes an incorporated company, then you can take advantage of this.

**Senator Smith (Colchester):** But that is not what most of them are doing.

**Mr. Poissant:** I am anxious to make a correction to a statement I made previously. The chairman asked if a company incorporated in the United States would be entitled to the lower rate, and I said yes, but the answer is no. I have just checked in the act now. The definition of a privately-controlled Canadian corporation is that you must be incorporated in Canada.

**The Chairman:** There is one aspect that was stressed before this committee when we were dealing with Bill C-37, and that was where a doctor, for instance, uses his wife in carrying on his practice. She may be a trained nurse, for example, and heretofore the doctor could not deduct what he paid to his wife for performing those services; in other words, the income she got would be his income. But, under the changes that have been made, that prohibition disappears, if the nurse is working for a properly incorporated doctor in relation to his professional services.

**Mr. Poissant:** Her salary is deductible.

**The Chairman:** Her salary is deductible as an expense?

**Senator Connolly:** Whether she is related or not.

**Senator Molson:** Does this carry through to the rest of the family?

**Mr. Poissant:** Yes.

**Senator Molson:** How far?

**Mr. Poissant:** There is no limitation as long as they are *bona fide* employees working for the company. This has not changed. It is still there, as long as the amount is reasonable, as they say, under section 18 of the act. That is all there is. The distinction was as to the rate this company was to pay on the net income after those expenses.

**The Chairman:** But the services that the related person would perform would have to be genuine, and not a perfunctory sort of thing.

**Senator Molson:** And theoretically they all file their own income tax returns too, so it would be equitable.

**Mr. Poissant:** There is one last item which we talked about concerning the specified investment business which is dealt with at the bottom of page 50 of the bill. It says that the principal purpose is to derive income from property and it has less than six employees other than the shareholders or related persons, and that brings us back to the question about putting in the building under one limited company. So that is a specified investment company. If the principal business is to clip coupons or collect rent, and if you have less than six employees, that is a specified investment company, and that is

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Mais si vous constituez en corporation la pratique elle-même et qu'elle devient une société constituée en corporation, alors vous pouvez en profiter.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Mais ce n'est pas ce que font la plupart des gens.

**M. Poissant:** Je tiens à apporter une correction à une déclaration que j'ai déjà faite. Le président a demandé si une société constituée en corporation aux États-Unis serait autorisée à bénéficier d'un moindre taux d'imposition et j'ai répondu par l'affirmative, mais la réponse est non. Je viens tout juste de le vérifier dans la loi. Selon la définition d'une société détenue par des intérêts canadiens, la constitution en corporation doit s'effectuer au Canada.

**Le président:** C'est un aspect qui a été souligné devant ce comité lorsque nous avons étudié le bill C-37. Je pense au cas par exemple d'un médecin qui emploie sa femme dans sa pratique. Il peut s'agir d'une infirmière de carrière et par conséquent ce médecin ne pourrait pas déduire son traitement comme rémunération pour l'exécution de ses services. Autrement dit, le revenu qu'elle perçoit serait considéré comme celui du médecin. Toutefois, en raison des modifications qui ont été apportées, cette interdiction disparaît, si l'infirmière travaille pour le compte d'un médecin légalement constitué en corporation eu égard aux services professionnels qu'il fournit.

**M. Poissant:** Son salaire est déductible.

**Le président:** Son salaire est déductible en tant que dépense?

**Le sénateur Connolly:** Qu'elle soit sa femme ou non.

**Le sénateur Molson:** Cela est-il vrai pour le reste de la famille?

**M. Poissant:** Oui.

**Le sénateur Molson:** Jusqu'à quel point?

**M. Poissant:** Il n'y a pas de limite, du moment que les personnes en cause travaillent vraiment pour la société. Cela n'a pas changé. Ça existe toujours dans la mesure où le montant est raisonnable comme le prévoit l'article 18 de la loi. C'est tout ce qu'il y a. La distinction se faisait au niveau du taux que cette société devait payer sur son revenu net après avoir déduit ses dépenses.

**Le président:** Néanmoins, les services rendus par les membres de la même famille devraient être réels et non fictifs.

**Le sénateur Molson:** Ils remplissent tous leur propre déclaration d'impôt de façon que ce soit équitable.

**M. Poissant:** Il y a une dernière chose dont nous avons parlé, et c'est l'entreprise de placement désignée qui est expliquée au bas de la page 50 du projet de loi. Ce dernier précise que le but principal est de tirer des revenus de biens d'une société qui a moins de six employés excluant les actionnaires ou les membres d'une même famille, et nous nous demandons de nouveau si l'immeuble doit être inclut pour une société. C'est là une entreprise de placement désignée. Si la fonction principale est de contrôler des coupons ou de collecter des loyers et s'il y a moins de six employés, il s'agit d'une entreprise de

[Text]

taxable at the top rate immediately, as we saw from the first slide this morning.

Those are all the changes in Bill C-17 dealing with the small business deduction.

**Mr. Gillespie:** I might add before we leave this subject that in the case of the qualified business that is subject to tax at 33 1/3 per cent, that is just the first level of tax. The corporation is subject to tax at that rate, but of course the individual, when he receives his dividends from the corporation, will also be subject to tax at his personal rate on those dividends, with a gross-up on credit available to him.

The net effect of the two is that, if the individual were to receive income directly from his professional practice, for example, or if he were to receive income indirectly via his corporation, the tax that he pays personally on the one hand and the tax he pays via his corporation on the other hand will be approximately the same, but there may be an advantage to him in having his corporation, if he wants to defer receiving dividends from that corporation so that the main benefit to him will be a deferral of tax. He is not paying necessarily a lower rate of tax.

**Mr. Poissant:** In the end.

**Senator Connolly:** From a practical point of view, there may be a great advantage therein. In a professional practice, for example, where a professional has an extraordinarily good year but does not want to take all of the income in that year, he can leave it in the company.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Connolly:** And then in a poorer year it is available to him.

**Senator Laird:** And take surgeons, where they have a limited period in which they can practise. It might be desirable for them.

**Senator Connolly:** Yes. It could go on for years and years.

**Mr. Gillespie:** There might be a significant reduction of tax, if he were to hold that revenue in the corporation until he retired, for example.

**Senator Laird:** That is what I meant.

**Senator Connolly:** This has been a perennial problem for professionals, having to take it as they make it, and if there are good years they pay a high rate of tax and then if the income falls in later years, well,—

**Senator Cook:** Just for my information, the normal rate is 46 per cent. What is the sort of average rate of the provinces? Is it 15 or 16 per cent on top of that?

**Mr. Poissant:** This is how it works, senator. You pay 46 per cent less 10 per cent for the tax you must pay to the province, so that comes to 36 per cent federally. Then you add on whatever the provinces are charging, from 10 to 12 or 13 per cent, depending on the province, and that brings you back to 46, 48 or 49 per cent, depending on the province you are in.

**Senator Cook:** Thank you.

[Traduction]

placement désignée et elle est immédiatement imposable en fonction du premier taux, comme nous l'avons vu ce matin.

Ce sont là tous les changements dans le bill C-17 concernant la déduction accordée aux petites entreprises.

**M. Gillespie:** J'aimerais ajouter avant que nous passions à autre chose que l'entreprise de placement désignée est imposable à 33 1/3 %, ce qui est le premier taux d'imposition. La société est assujettie au même taux, mais, bien entendu, le particulier lorsqu'il recevra ses dividendes de la société paiera également de l'impôt sur ceux-ci à son taux personnel, et aura droit à une majoration du crédit qui lui est accordé.

La conséquence est que, si le particulier tire son revenu directement de sa profession, ou indirectement de sa société, les impôts qu'il paie en tant que particulier et ceux qu'il paie par l'entremise de sa société, s'élèveront approximativement au même montant, mais il peut être avantageux pour lui d'avoir une société s'il veut reporter le paiement des dividendes reçus de cette société de façon que le principal avantage consiste à retarder le paiement des impôts. Il ne paie pas nécessairement moins d'impôt.

**M. Poissant:** A la fin.

**Le sénateur Connolly:** Du point de vue pratique, cela peut être très avantageux. Prenons l'exemple d'une personne exerçant une profession libérale qui a eu une très bonne année et qui ne veut pas déclarer tous ses revenus cette même année, elle veut en laisser dans la société.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Et lorsqu'elle a une année moins prospère, elle peut les déclarer.

**Le sénateur Laird:** Prenons l'exemple des médecins qui ne peuvent exercer leur métier qu'au cours d'une période limitée. Cela peut être avantageux pour eux.

**Le sénateur Connolly:** Oui. Cela pourrait durer des années et des années.

**M. Gillespie:** Il pourrait en résulter une réduction considérable des impôts, si les revenus sont gardés dans la société jusqu'à ce que la personne prenne sa retraite par exemple.

**Le sénateur Laird:** C'est cela que je veux dire.

**Le sénateur Connolly:** C'est là l'éternel problème des personnes exerçant une profession libérale, elles doivent prendre les années comme elles viennent et si elles ont de bonnes années elles paient beaucoup d'impôts et plus tard, si leur revenu diminue alors,—

**Le sénateur Cook:** Juste pour me renseigner, le taux normal est 46%. Quel est le taux moyen des provinces? Était-ce 15 ou 16% de plus?

**M. Poissant:** Voilà comment cela fonctionne, sénateur. Vous payez 46% moins 10% pour l'impôt que vous devez verser à la province. Cela fait 36% pour le gouvernement fédéral et vous ajoutez ensuite le taux de la province que ce soit 10, 12 ou 13% selon le cas, et cela revient à 46, 48 ou 49% selon la province où vous habitez.

**Le sénateur Cook:** Merci.



[Text]

**Mr. Poissant:** That is all I have to say on this, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Are there any other questions before we move on to the next aspect? If not, we will deal with the recommendations that we made in our report on Bill C-37, and we will discuss the extent to which they have been reflected in Bill C-17 and the extent to which they have not been so reflected. Tom?

**Mr. Gillespie:** Thank you, Mr. Chairman. As Albert has pointed out, they have substantially adopted our recommendations with respect to the small business deduction. I will quickly go through the other recommendations we made on March 13 and point out whether or not they were adopted.

First of all, dealing with the investment tax credit on page 3 of the report, Bill C-37 and, indeed, Bill C-17 propose to extend the investment tax credit to new transportation equipment, transportation equipment that had not been used before it was acquired by the taxpayer. We had suggested that the credit be extended to used aircraft, because of the very specific nature of aircraft. That recommendation has not been adopted.

**Senator Connolly:** Where in the report did we specifically mention aircraft?

**Mr. Gillespie:** On page 4, about one-third of the way down the right-hand column.

**Senator Connolly:** Yes, aircraft and aircraft engines. Thank you.

**Mr. Gillespie:** We said:

Your Committee feels the credit should be extended to used aircraft. Many airlines, particularly the smaller ones, are buying used aircraft from outside the country as they are not available in Canada. To extend the credit to new aircraft only would put them in a disadvantageous position compared to larger airlines which can afford to buy new equipment.

Then we discussed the nature of the aircraft and why, in effect, they are really almost, as it were, in a state of newness.

**The Chairman:** That has not been reflected in Bill C-17.

**Mr. Gillespie:** You are correct; it has not.

**Senator Connolly:** Was any reason given why it was not reflected?

**Mr. Gillespie:** No.

**The Chairman:** That is something we will inquire into when we have the departmental officers before us.

**Senator Molson:** It is interesting, historically, and I am speaking of 40 or more years ago, that Canada never permitted used aircraft to be brought into this country. There has been that sort of reluctance, going as far back as the Fairchild Belanca type of aircraft. Perhaps there is a little bit of a hangover of this same attitude now. The country is not too

[Traduction]

**M. Poissant:** C'est tout ce que j'ai à dire à ce sujet, monsieur le président.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions avant que nous passions à autre chose? Sinon, nous examinerons les recommandations que nous avons formulées dans notre rapport sur le Bill C-37, et nous étudierons à quel point on en a tenu compte ou non dans le Bill C-17. Tom?

**M. Gillespie:** Merci, monsieur le président. Comme Albert l'a souligné, dans une grande mesure ils ont tenu compte de nos recommandations en ce qui concerne la déduction accordée aux petites entreprises. Je vais vous lire rapidement les autres recommandations que nous avons formulées le 13 mars et indiquer si elles ont été acceptées ou non.

Premièrement, en ce qui concerne le crédit d'impôt à l'investissement à la page 3 du rapport, le bill C-37 et, en fait, le bill C-17, proposent d'étendre ce crédit d'impôt à l'investissement au nouveau matériel de transport, soit celui qui n'a pas été utilisé avant d'être acheté par le contribuable. Nous avions proposé que le crédit s'applique aux avions usagés, vu la nature très particulière de ces appareils. La recommandation n'a pas été acceptée.

**Le sénateur Connolly:** A quel endroit dans le rapport avons-nous mentionné précisément le mot avion?

**M. Gillespie:** A la page 4, quatrième paragraphe de la colonne droite.

**Le sénateur Connolly:** Oui, avions et moteurs d'avion. Merci.

**M. Gillespie:** Nous avons mentionné:

Le comité est d'avis que ce crédit devrait s'appliquer dans le cas d'avions usagés. Bon nombre de compagnies aériennes, surtout les petites, achètent des avions usagés à l'étranger, car il n'en existe pas au Canada. Le fait d'étendre ce crédit à l'achat d'avions neufs ne ferait que placer ces compagnies dans une situation désavantageuse par rapport aux grandes compagnies aériennes qui peuvent se permettre d'acheter du matériel neuf.

Nous avons ensuite étudié la nature des avions et pourquoi, en fait, ils sont vraiment presque toujours neufs.

**Le président:** On n'a pas tenu compte de cette recommandation dans le bill C-17.

**M. Gillespie:** Vous avez raison; on n'en a pas tenu compte.

**Le sénateur Connolly:** A-t-on expliqué pourquoi on n'en a pas tenu compte?

**M. Gillespie:** Non.

**Le président:** Nous nous renseignerons à ce sujet lorsque les fonctionnaires du ministère comparaîtront devant nous.

**Le sénateur Molson:** Il est intéressant, du point de vue historique, et je me reporte ici 40 ans ou plus en arrière, de constater que le Canada n'a jamais permis que des avions usagés puissent entrer au pays. Ce manque d'enthousiasme remonte aussi loin qu'à l'époque de l'avion Fairchild Belanca. Peut-être s'agit-il d'un reliquat de cette attitude. Notre pays ne



[Text]

keen to have used aircraft that it would place any advantage on buying them.

**The Chairman:** I suppose, originally, the idea behind the attitude was to try to develop an aircraft industry in Canada.

**Senator Molson:** I think it was, and it was valid to that extent.

**The Chairman:** Now the development of aircraft has been so rapid and so extensive that there are types, et cetera, that if you attempted to have them built in Canada the expense would be fantastic, so you buy them outside of Canada.

The big companies have the money and if they buy them they get this credit, but other aircraft operators do not have the means to buy new. The evidence we have had shows that the used aircraft could be said, in many instances, to be better because of the fact that it had been used.

**Senator Beaubien:** Mr. Chairman, you cannot bring a second-hand car into the country, either, can you?

**The Chairman:** No, because cars are being manufactured in Canada.

**Senator Beaubien:** Some aircraft are manufactured here, too.

**Senator Molson:** Yes, but there is not the selection of aircraft. There's the real rub in this case. The operator wants a certain type of aircraft, but he probably cannot get it manufactured in Canada, his choice is so limited.

**Mr. Gillespie:** Nordair told us last year in a brief, for example, that they needed a specific type of aircraft for reconnaissance, but because of the lead time necessary to build these aircraft they were forced to go out into the used aircraft market to get what they needed.

**The Chairman:** You will find in the report which we made on Bill C-37 that we developed the evidence that was given by Nordair, indicating that the type of equipment or aircraft they required for the service was unobtainable. It says:

For example, Nordair's L-188 Electra aircraft are specially configured and utilized for the ice reconnaissance flying on behalf of the Canadian Department of the Environment. At the time the aircraft was chosen it was the most suitable for the type of flying involved, however the aircraft was out of production and could not be purchased new.

Reasons were developed in the evidence concerning "used" aircraft, depending on whatever technical advice you had. There seems to be a stigma when you attach the word "used" to anything.

**Senator Connolly:** I wonder whether we asked Nordair, at the time they told us that the particular aircraft was out of production, if there was any alternative available.

**Mr. Poissant:** They wrote us a letter; they were not present. In their letter they said that when a "used" plane is brought to

[Traduction]

s'intéresse vraiment pas aux avions usagés, et ne favorise pas leur achat.

**Le président:** Je suppose qu'au début, l'idée était d'essayer de mettre sur pied une industrie de l'aviation au Canada.

**Le sénateur Molson:** C'est bien ce que je crois et, dans cette mesure, l'idée était valable.

**Le président:** Les progrès dans ce domaine ont été tellement rapides et considérables que la construction de certains avions au Canada coûterait des sommes extraordinaires. C'est pour-quoi nous les achetons à l'étranger.

Les grandes compagnies ont l'argent nécessaire et si elles les construisent, elles ont droit à ce crédit, mais d'autres compagnies qui les utilisent n'ont pas les moyens d'en acheter des neufs. D'après les informations que nous avons reçues, il semble que, dans plusieurs cas, des avions usagés sont préférables parce qu'ils ont déjà été utilisés.

**Le sénateur Beaubien:** Monsieur le président, est-il vrai que vous ne pouvez non plus faire entrer d'automobiles usagées au pays?

**Le président:** Non, parce que des automobiles sont construites au Canada.

**Le sénateur Beaubien:** Certains avions sont fabriqués ici aussi.

**Le sénateur Molson:** Oui, mais en ce qui concerne les avions, il n'est pas question de choix. Voilà le hic. L'utilisateur veut un certain avion, mais il ne peut probablement pas le faire construire au Canada, son choix est tellement limité.

**M. Gillespie:** Dans un mémoire qu'elle a présenté l'année dernière, la société Nordair affirme qu'elle avait besoin d'un modèle précis d'avion à des fins de surveillance, mais qu'à cause du temps nécessaire pour construire ces avions, elle avait dû se tourner vers le marché des avions usagés pour l'obtenir.

**Le président:** Vous trouverez dans le rapport que nous avons présenté sur le bill C-37 que nous avons rassemblé les renseignements donnés par Nordair, indiquant que le modèle d'avion qu'elle demandait pour assurer son service était impossible à obtenir. En effet on peut y lire ce qui suit:

Par exemple, l'avion Electra L-188 de Nordair a été spécialement conçu pour la surveillance des glaces par Environnement Canada. Au moment où cet avion a été choisi, il était le modèle qui convenait le mieux à ce vol. Sa production ayant cessé, il est toutefois devenu impossible d'en acheter des neufs.

Diverses raisons ont été invoquées en ce qui concerne les avions «usagés», selon l'avis des experts en cause. Il semble qu'un stigmate soit toujours relié à l'emploi du terme «usagé».

**Le sénateur Connolly:** Je me demande si nous avons demandé à Nordair, à cette époque, lorsqu'elle nous a dit qu'il était impossible d'obtenir cet avion, si elle n'avait pas d'autre choix.

**M. Poissant:** Les représentants de cette société n'avaient pu assister à cette séance. Ils nous avaient envoyé une lettre,

*[Text]*

what they call "time zero"—in other words, the motor and the body are brought back to new condition—it should no longer be treated as a "used" aircraft, Major maintenance and repairs had been done on that plane, and they would only buy under those conditions.

There were two arguments of the department. If we permit "used" aircraft to get the benefit of the investment tax credit, and if we already give it to the first one acquired as a new aircraft, is the committee willing that we should recapture that credit, just as we recapture depreciation? Is the committee willing to entertain that proposal—which might involve complicated tax matters? That was mentioned in committee.

Secondly, if we permit "used" aircraft which did not get the tax credit before, because they were not Canadian but American aircraft—they did not get the tax credit because it was not new in Canada—that might permit a preference for used aircraft outside the country rather than Canadian aircraft. You would try to get the one that had never had the tax credit, and you would be more inclined to use foreign aircraft. Does the committee want that? Those were two main arguments that were raised.

**Senator Molson:** That is a valid argument, unless there is some restriction on the types. Once again, how do you do it—by regulation, by ministerial discretion? If you open up the "used" market you will have, as you said, a preference for foreign "used" aircraft, because nearly always they are cheaper, and there are greater variety, greater choice greater advantages.

**Senator Cook:** Has anyone any idea of how much cheaper it would be?

**Senator Walker:** It must be substantially cheaper because the RCMP are constantly prosecuting people for bringing in American used aircraft and reselling them.

**Mr. Gillespie:** The credit does apply to foreign new aircraft also.

**Mr. Poissant:** Yes.

**Senator Molson:** That seems reasonable, because there are foreign new aircraft which literally have to be purchased because there is no choice. In the bigger aircraft there is no real competition in Canada. We just do not make them.

**Mr. Gillespie:** The thrust of the proposal was to encourage the transportation business in Canada—not necessarily the manufacturer of transportation equipment.

**The Chairman:** Perhaps we should stand this, and when the departmental officers are before us we could ask them to state why they did not accept this recommendation. In other words, we should keep flexible on this.

*[Traduction]*

déclarant que lorsqu'un avion «usagé» est ramené au «point zéro», (les moteurs et la carcasse sont remis à neuf) il ne devrait plus être traité comme un avion «usagé». Des réparations majeures avaient été apportées à cet avion, et ce n'est qu'à cette condition que la société s'engageait à l'acheter.

Le ministère avait soulevé deux arguments: d'abord, si nous permettons qu'un avion «usagé» bénéficie du crédit d'impôt à l'investissement et que nous l'accordons au premier avion acheté à titre d'avion neuf, le Comité est-il en faveur que l'on reprenne ce crédit, comme dans le cas d'une dépréciation? Le Comité est-il prêt à appuyer cette proposition, susceptible de soulever des questions fiscales complexes? Cela a été mentionné lors de cette séance.

Deuxièmement, si nous permettons des avions «usagés» qui n'ont pas pu bénéficier du crédit d'impôt auparavant parce qu'il s'agissait d'avions américains et non canadiens, cela donnerait peut-être lieu à une préférence pour les avions «usagés» à l'étranger plutôt que pour les avions canadiens. On essaierait d'obtenir un avion qui n'aurait jamais bénéficié du crédit d'impôt et on serait enclin à se servir d'un avion étranger. Est-ce bien là ce que veut ce Comité? Ce sont là les deux principaux arguments qui avaient été soulevés.

**Le sénateur Molson:** C'est là un argument valable, à moins qu'il y ait certaines restrictions quant aux avions. Encore une fois, comment procéder: par règlement, en laissant le choix au Ministère? Si vous commencez à regarder du côté du marché des appareils «usagés», vous aurez, comme vous dites, une référence pour les avions «usagés» étrangers, parce qu'ils sont presque toujours moins chers et qu'il en existe une plus grande variété, un plus grand choix et qu'ils présentent de plus grands avantages.

**Le sénateur Cook:** Quelqu'un a-t-il une idée de l'économie réalisée par l'achat de tels avions?

**Le sénateur Walker:** Ces avions doivent être considérablement moins chers puisque la GRC ne cesse de poursuivre en justice ceux qui font entrer au pays des avions usagés américains afin de les revendre.

**M. Gillespie:** Le crédit s'applique aux avions neufs étrangers également.

**M. Poissant:** Oui.

**Le sénateur Molson:** Cela semble raisonnable, parce qu'il existe des avions neufs étrangers qu'on doit acheter parce qu'on n'a pas d'autre choix. En ce qui concerne les avions plus gros, il n'y a pas de concurrence réelle au Canada parce que nous ne les fabriquons pas.

**M. Gillespie:** Cette proposition visait à encourager l'industrie des transports au Canada, pas nécessairement le fabricant de matériel de transport.

**Le président:** Peut-être devrions-nous nous en tenir à cette proposition et, lorsque les représentants du gouvernement seront présents, nous pourrions leur demander les raisons pour lesquelles ils n'ont pas accepté cette recommandation. En d'autres mots, nous devrions conserver une certaine souplesse en ce qui concerne cette question.



[Text]

**Senator Molson:** Perhaps we should invite, at the same time, a representative of the Department of Transport on this aspect.

**The Chairman:** That is a good idea. Does the committee approve of that?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, there is particular need for that. The page reference in the report of the committee, appearing in the minutes of the Banking, Trade and Commerce Committee, is different from the page numbers referred to earlier. It is page 9 of the Banking, Trade and Commerce proceedings, issue number 31.

**Mr. Gillespie:** We are looking at the *Debates of the Senate*, senator.

**Senator McIlraith:** There are three page numbers being referred to today, depending on which document one is reading from. I merely point that out. We made the point both about transportation equipment and improvement of transportation services. We also made the point about manufacturing and the consequences on the tax. It would be desirable to have the transport people here, as well as the tax authorities, when dealing with this matter.

**Mr. Gillespie:** It is on pages 4 and 5 of the *Debates of the Senate* and page 9 of the committee proceedings.

**Senator McIlraith:** That is right.

**The Chairman:** In our report, we exposed both sides of the issue. Perhaps we should let it stand the way it is until we get further evidence. We will try to get someone from the Department of Transport, and we shall have the department officers. I would expect that they have made inquiries and have a backlog of material. What is the next recommendation?

**Mr. Gillespie:** The next recommendation dealt with life annuities. By way of review, under the Income Tax Act, interest portions of annuity payments are subject, to tax, whereas the capital portions of those payments are not.

However, if the annuitant died, under the act as it then was, the lump sum payment made to his beneficiaries was received free of tax. So they developed a scheme whereby contracts were entered into which provided for receipt of lump and payments at an age which was patently beyond the expected life expectancy—

**The Chairman:** Like 105.

**Mr. Gillespie:** I do not know whether or not that is so patently obvious, but that is an example. A clause was inserted in Bill C-37 which proposed that after 1979 the cumulative interest income realized on any lump sum payment would be taxed no matter when received. There was a certain amount of retroactivity in the bill. It was proposed that the provision be retroactive to all contracts which were entered into after January 1, 1978. We argued that this should apply only to

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Peut-être devrions-nous inviter, par la même occasion, un représentant du ministère des Transports?

**Le président:** C'est une bonne idée. Le Comité est-il d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, cette initiative est nécessaire. Les numéros des pages mentionnées dans le rapport du Comité et qui figurent dans les procès-verbaux du Comité des banques et du commerce sont différents des numéros des pages mentionnées précédemment. Il s'agit de la page 9 des délibérations du Comité des banques et du commerce, fascicule n° 31.

**M. Gillespie:** Nous nous reportons aux *Débats du Sénat*, sénateur.

**Le sénateur McIlraith:** Vous voudrez bien remarquer qu'il y a trois numérotations différentes pour la pagination, selon le document auquel on se réfère. Je voulais simplement le faire remarquer. Nous nous sommes occupés des points concernant les transports et l'équipement, ainsi que l'amélioration des services de transport. Nous avons également passé en revue ce qui concerne le secteur manufacturier et les conséquences en matière de taxation. Il serait bien sûr souhaitable que les transports soient représentés ici, aussi bien que l'impôt, lorsque nous nous pencherons sur ces domaines.

**M. Gillespie:** Vous trouverez donc cela aux pages 4 et 5, dans les *Débats du Sénat*, et à la page 9 pour le compte rendu de comités.

**Le sénateur McIlraith:** C'est cela.

**Le président:** Dans notre rapport, nous avons considéré les deux aspects de la question. Nous devrions donc en rester là pour le moment, avant que de nouveaux témoignages ne nous parviennent. Nous essayerons de faire venir quelqu'un du ministère des Transports, et nous devrions pouvoir entendre certains hauts fonctionnaires. Je supposerais qu'ils ont mené quelques enquêtes et disposent de renseignements substantiels. Quelle est la recommandation suivante?

**M. Gillespie:** La recommandation suivante concerne les rentes viagères. J'aimerais signaler que la Loi de l'impôt sur le revenu, après révision, prévoit un impôt sur la partie intérêt de la rente, tandis que le principal reste exonéré.

Cependant, dans le cas où le prestataire mourrait, le versement global prévu par la Loi, et dont bénéficient ses proches, est net d'impôt. On a vu donc se développer un système par lequel des contrats ont été prévus de façon telle que ces sommes globales versées le seraient à un âge qui, de toute évidence, excède l'espérance moyenne de vie.

**Le président:** Par exemple 105 ans.

**M. Gillespie:** Je ne suis pas certain que ce soit si évident, mais c'est en tous les cas un exemple. Un article a été inscrit au bill C-37 par lequel les intérêts cumulés sur un versement global seraient imposés à partir de 1979, quelle que soit la date où le versement forfaitaire a eu lieu. D'une certaine manière, le bill prévoyait une certaine rétroactivité. On a proposé que cette disposition soit rétroactive et concerne tous les contrats passés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1978. Nous avons répondu que

[Text]

those contracts entered into after the budget date of November 16, 1978. The department now agrees with us and they have adopted our recommendation.

**Senator Connolly:** Because the contracts that were purchased before that effective date were purchased in good faith and in the expectation that the law would continue.

**Mr. Gillespie:** Well, they tried to argue that they were really purchased in bad faith, but they have since admitted that they were wrong.

**The Chairman:** The next one?

**Mr. Gillespie:** The next deals with the deduction of interest on borrowed money to purchase annuities.

Clause 7(3) of Bill C-37 provided that for 1978 and subsequent taxation years, taxpayers would only be entitled to deduct interest on money borrowed before 1978 to purchase an annuity in certain circumstances. The Life Underwriters Association argued that because annuity income was taxed—was included in income—that interest on money borrowed should be a deductible item. The department argued that this represented an unnecessary deferral of tax. In other words, you could deduct your interest currently, but you would only be taxed in the future, and they have refused to adopt our recommendation.

**Senator Lang:** In other words, the result is that that interest paid is not deductible.

**Mr. Gillespie:** Except under very limited circumstances.

**The Chairman:** Yes. It is a general principle, I think you can say, in the administration of income tax law, that the interest you pay on money you borrow to earn income is deductible.

Now, that is a general principle, and what they have provided here flies in the face of that general administrative principle. We said, "Why?" And we recommended that the general approach is the one that should be continued. They did not pay any attention to our recommendation, however.

**Senator Connolly:** Am I right when I read this part from the report:

Your Committee feels that a deferment of tax is justifiable in the circumstances and therefore endorses the recommendation that interest paid on money borrowed from that source other than the issuer of the annuity be a deductible expense at all times, provided that annuity payments commence not later than the date on which the annuitant becomes 75 years of age.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Connolly:** And that is what they did not accept? Is that right?

**Mr. Gillespie:** No. They made no amendment in this area.

**Senator Connolly:** I take it that the proposal is that we question them again on that?

[Traduction]

seuls les contrats passés après le 16 novembre 1978, date où le budget a été voté, devraient être pris en considération. Le ministère s'est rallié à notre conseil et a adopté notre recommandation.

**Le sénateur Connolly:** Parce que les contrats signés avant cette date l'ont été en toute bonne foi, dans l'espoir que la loi en vigueur resterait.

**M. Gillespie:** En fait ils ont essayé de mettre en doute la bonne foi des contractants, pour abandonner ultérieurement cet argument.

**Le président:** La suite?

**M. Gillespie:** La prochaine recommandation concerne la déduction des intérêts de l'argent emprunté en vue de contracter une assurance.

Le paragraphe 7(3) du bill C-37 prévoyait qu'à partir de 1978, les contribuables ne seraient autorisés qu'à déduire l'intérêt de l'argent emprunté avant 1978 afin de s'assurer une rente, et cela à certaines conditions. L'Association des assurances vie a prétendu que puisque les rentes étaient imposées, c'est-à-dire qu'on les compte dans le revenu, l'intérêt sur l'argent emprunté devrait être déductible. Le ministère a répondu qu'il ne pensait pas que cette exonération soit justifiée. En d'autres termes, vous pouviez déduire votre intérêt courant, quitte à être ensuite imposé dans le futur, si bien que notre recommandation a été rejetée.

**Le sénateur Lang:** En d'autres termes, l'intérêt qui est payé n'est pas déductible.

**M. Gillespie:** Sauf dans certains cas bien précis.

**Le président:** C'est exact. C'est d'ailleurs je pense un principe général en matière d'application de la Loi de l'impôt sur le revenu, que l'intérêt que vous payez sur un argent emprunté à des fins de revenu soit déductible.

C'est un principe général, et ce qui est prévu ici vient carrément à l'encontre de ce principe. Nous avons alors posé la question. Et nous avons recommandé que cette approche générale soit respectée. Toutefois notre recommandation n'a pas été retenue.

**Le sénateur Connolly:** Est-ce bien ce dont il s'agit dans ce passage du rapport:

Votre Comité estime que la déduction d'impôt est justifiable en ce cas et approuve la recommandation selon laquelle l'intérêt versé sur de l'argent emprunté à une source autre que l'émetteur de la rente devrait être déductible en tout temps, à condition que les paiements effectués aux termes du contrat de rente commencent au plus tard le jour où le rentier atteint l'âge de 75 ans.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Et c'est ce qu'ils n'ont pas accepté, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** C'est exact. Ils ont refusé toute modification sur ce point.

**Le sénateur Connolly:** Je propose donc que la question leur soit à nouveau posée.



[Text]

**The Chairman:** Yes. I think the understanding is that where they have refused to recognize our recommendation we will certainly ask them why.

**Mr. Gillespie:** The next recommendation dealt with the adjusted cost bases of life insurance policies. It is provided that interest paid on policy loans increases the adjusted cost base of a policyholder's interest in a policy.

Bill C-56, introduced several years ago, amended the act to exclude from the adjusted cost base of a life insurance policy interest paid before 1978 on policy loans, and the justification for that exclusion was that many life insurance companies just did not have the records to establish how much interest had been paid on policy loans before 1978. We felt that that was not a justifiable answer, and that if a policyholder could establish from his own records how much interest had been paid prior to 1978, he should be entitled to increase his adjusted cost base accordingly. That recommendation was reiterated in our report on Bill C-37, and has not yet been accepted.

**The Chairman:** The policyholder may have his cancelled cheque showing that he paid the interest, and because some of the companies said their records do not go back to 1978—and it is difficult for me to accept that they would not have these records—we asked the why and the wherefore on this.

**Senator Connolly:** What do you use the adjusted cost base for? I don't want a long explanation, necessarily.

**Mr. Gillespie:** Well, anything received over and above your adjusted cost base would be taxable. It is really, if you like, the capital portion of your policy.

**The Chairman:** In other words, your adjusted cost base is the level above which everything you get is looked on as a gain—income.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Lang:** You mean your beneficiary gets it, am I right? It is what your beneficiary gets that is taxable.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Lang:** Is there not an exception up to \$10,000, or something like that?

**Mr. Gillespie:** I do not think so.

**Senator Connolly:** That is in respect of annuities. That is not in respect of life insurance, is it?

**Mr. Gillespie:** No. We are talking about life insurance policies now, and what we are specifically addressing ourselves to is interest on loans.

**Senator Connolly:** Loans made to pay the premiums.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Connolly:** So following Senator Lang's question, what happens is that when the life insurance policy becomes due the beneficiary's income is increased by the amount above the adjusted cost base in the policy, in that year.

[Traduction]

**Le président:** Oui. Je pense que de façon générale là où nos recommandations ont été rejetées, nous demanderons des explications.

**M. Gillespie:** La recommandation suivante traitait de l'ajustement du prix de base des polices d'assurance-vie. En effet, l'intérêt payé sur les emprunts d'assurance augmente les prix de base de l'intérêt versé aux contractants.

Le bill C-56, qui date de plusieurs années, modifiait la Loi en excluant du calcul du prix de base ajusté d'une police d'assurance-vie, l'intérêt versé avant 1978 sur les emprunts d'assurance, en justifiant cette mesure par le fait que de nombreuses compagnies d'assurances ne pouvaient produire les documents établissant les sommes versées avant 1978 à titre d'intérêt. Nous avons estimé que cette réponse ne suffisait pas, et que lorsqu'un contractant pouvant établir à partir de ses propres relevés quels intérêts avaient été payés avant 1978, il devrait être autorisé à augmenter son prix de base ajusté en conséquence. Cette recommandation a été renouvelée dans notre rapport sur le bill C-37, et n'a toujours pas été acceptée.

**Le président:** L'assuré peut fort bien avoir le chèque qui prouve qu'il a payé l'intérêt, et même si certaines compagnies déclarent que leurs registres ne remontent pas jusqu'à 1978, argument difficile à accepter, nous avons décidé de poser des questions sur le pourquoi de cette disposition.

**Le sénateur Connolly:** Comment utilisez-vous le prix de base ajusté? Vous pouvez me donner une explication rapide.

**M. Gillespie:** Eh bien, tout ce que vous percevez au-delà de votre prix de base ajusté serait imposable. C'est en fait si vous voulez, le capital de votre police.

**Le président:** Autrement dit, le prix de base rajusté est le niveau au-dessus duquel tout ce que vous obtenez est considéré comme un gain, un revenu.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Lang:** Vous voulez dire que c'est à votre bénéficiaire que cela rapporte, n'est-ce pas? Et c'est ce que votre bénéficiaire retire qui est imposable.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Lang:** N'y a-t-il pas une exception, jusqu'à concurrence de \$10,000, ou quelque autre montant?

**M. Gillespie:** Je ne pense pas.

**Le sénateur Connolly:** A l'égard des rentes, oui; mais non des assurances-vie, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** C'est juste. Nous parlons ici de polices d'assurance-vie, et notamment de l'intérêt sur les prêts.

**Le sénateur Connolly:** Les prêts effectués pour payer les primes.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Pour continuer dans le sens de la question du sénateur Lang, quand la police d'assurance-vie arrive à échéance, au revenu du bénéficiaire s'ajoute le montant supérieur au prix de base rajusté de la police, pour cette année là.

[Text]

**Senator Lang:** Notwithstanding when the policy was purchased?

**Mr. Gillespie:** I think so. Yes.

**Senator Lang:** In other words, this is retroactive, then.

**Mr. Gillespie:** Yes, it was. Well, I would have to go back over our report on Bill C-56. I really cannot recall whether that was retroactive or not.

**Senator Connolly:** Does that apply only to the policies where the money is borrowed for the purpose of paying the premiums, or does it apply also to policies where the premiums are paid out of income by the insured, and then are paid out on his death to the beneficiary? Do they determine what the adjusted cost base is at that time, and tax it after the beneficiary's income in the year of death of the insured?

**Senator McIlraith:** Is it not really only when you surrender the policy that it becomes important? The previous section took out the provision that it became important or relevant when the policy was paid on the death of the assured, and now it is only when you surrender the policy that the matter becomes important. Then, of course, it becomes very important indeed, and very unfair the way the law is proposed to be.

**Senator Connolly:** But, where a person through his lifetime pays his life insurance premiums, and he then dies and the policy falls due, and his wife, or the beneficiary, gets the whole thing, and no part of that is in her income, does this adjusted cost base concept change that situation?

**Mr. Gillespie:** Can I go back, if I may, to our report on Bill C-11, dated December 8, 1977? That is where the question of policy loans first came up, I think. The report is fairly brief. I will read it:

The Act is silent as to the treatment of the deduction of interest on policy loans. In keeping with the spirit of the Act, Revenue Canada—Taxation has allowed the deduction of interest on policy loans where the proceeds of such loans are used in earning income from a business or property.

Then we reverted to the interpretation bulletin.

Bill C-11 proposes (Clause 14(2)) to disallow the deduction of interest paid on policy loans made after March 31, 1977. Rather, interest paid on such policy loans will only increase the adjusted cost base of a policyholder's interest in his policy.

Then came Bill C-56, and this said, "We will only take into account interest paid after 1977." The measure which was proposed by Bill C-11 in December, 1977, will be limited. You cannot use your interest paid before that date. Does that clarify it?

**Senator Connolly:** You said that before, and I think that is a question of fact. But I have this other question. Is it only in connection with policy loans and interest paid on them that you have to worry about this adjusted cost base?

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** Peu importe la date à laquelle a été achetée la police?

**M. Gillespie:** Je pense, oui.

**Le sénateur Lang:** Autrement dit, c'est rétroactif.

**M. Gillespie:** Ce l'était, oui. Mais il me faudrait vérifier dans notre rapport sur le Bill C-56. Je ne me rappelle pas très bien si c'était rétroactif ou non.

**Le sénateur Connolly:** Cela s'applique-t-il uniquement aux polices dont les primes sont payées grâce à de l'argent emprunté, également aux polices dont les primes sont payées grâce aux revenus de l'assuré, et remboursées à sa mort à son bénéficiaire? Est-ce qu'on détermine ce qu'est le prix de base rajusté à cette époque, et l'impose d'après le revenu du bénéficiaire dans l'année du décès de l'assuré?

**Le sénateur McIlraith:** Ce n'est pas seulement au moment où vous convectissez que la question devient importante? L'article précédent stipulait que la question devenait importante, ou pertinente, quand la police était payée à la mort de l'assuré, et maintenant, c'est seulement quand on rachète cette police. La question devient alors évidemment très importante, et très injuste d'après la façon proposée dans le projet de loi.

**Le sénateur Connolly:** Lorsqu'un homme, qui a pendant toute sa vie, payé des primes d'assurance-vie, meurt, sa police arrive à échéance, sa femme ou son bénéficiaire retire tout, mais aucune partie de cette somme n'est assimilée à son revenu. Le prix de base rajusté change-t-il cette situation?

**M. Gillespie:** Permettez-moi de reprendre des passages de notre rapport sur le Bill C-11, daté du 8 décembre 1977. C'est à cette époque, je pense que la question des prêts sur police a été soulevée pour la première fois. Le rapport est passablement bref. Voici ce qu'il dit:

La loi ne traite pas de la déduction à l'égard des intérêts payés sur les prêts sur police. En accord avec l'esprit de la loi, le ministère du Revenu Canada, Impôt, admet une déduction des intérêts versés sur les prêts sur police lorsque le produit de ces prêts est utilisé en vue de tirer un revenu d'une entreprise ou d'un bien.

Nous avons ensuite cité le bulletin d'interprétation. Puis, à nouveau, le projet de loi.

Le paragraphe 14(2) du bill C-11 propose de refuser la déduction à l'égard de l'intérêt payé sur les prêts sur police consentis après le 31 mars 1977. L'intérêt versé sur ces prêts augmentera plutôt le coût de base rajusté de l'intérêt versé à l'égard de la police d'un assuré.

Puis vint le Bill C-56, qui disait que nous ne prendrions en considération que l'intérêt payé après 1977. La mesure proposée par le bill C-11 en décembre 1977 sera limitée. Vous ne pouvez utiliser l'intérêt que vous avez payé avant cette date. Cela éclaircit-il la question?

**Le sénateur Connolly:** Vous l'aviez déjà dit, et je pense que c'est un état de fait. Mais j'ai une autre question: Est-ce seulement par rapport aux prêts sur police et à l'intérêt payé à cet égard que vous devez vous soucier de ce prix de base rajusté?



[Text]

**Mr. Gillespie:** No, there are other factors which go into the computation of your cost base, including your premiums.

**Senator Connolly:** I realize that, but let me repeat the simple point I asked about a little earlier. You have an individual who buys an insurance policy, with his wife as beneficiary, out of his income every year without any policy loans. He pays his premiums. He dies in normal circumstances. This does not then attract any estate tax or succession duties. The wife gets the whole thing. Does the concept of adjusted cost base come in there to put any part of that payment into her income in the year of his death?

**Mr. Poissant:** No, that is not a disposition. Disposition in a life insurance is anything other than at the time of death. If you sell a life insurance or if you get any proceeds, that is the part that is taxable.

**Senator Lang:** But nothing on death.

**Mr. Poissant:** It is excluded.

**Senator McIlraith:** They took it out of the second-last version of this bill that we had before us. They made that change there. It was in the bill as originally brought forward, but it was taken out. It really becomes operative now only in the case of surrender or other policy payments during the lifetime of the assured.

**Mr. Gillespie:** Then, if I may pass on to our next recommendation, we had some recommendations related to registered retirement savings plans. The first recommendation dealt with the commutation of RRSP benefits at death, and the Income Tax Act was amended effective June 30, 1978, to apply to circumstances where the spouse was not the beneficiary, and to commute those benefits received at death and to tax the annuitant on those benefits.

In our report of June 27, 1978 we said that we felt that this was unduly harsh, and Bill C-37 introduced a measure to provide relief in certain situations where both parents die leaving minor or disabled children. If there was no surviving spouse, the portion of the RRSP passing to a child or dependent grandchild equal to \$5,000 multiplied by the number of years until the child reached the age of 26 years would be included in the child's income, but the child could defer tax by acquiring an income averaging annuity contract. We felt in our report on Bill C-37 that this relief did not go far enough. We had representatives from the Life Underwriters Association testify to the effect that very large amounts—\$300,000 to \$500,000—will accumulate in an RRSP, but the portion passing to children and subject to the proposed relief—that is, the relief proposed by Bill C-37 and again by Bill C-17—will be relatively small. So only a relatively small amount would not be taxable in the hands of the deceased at the year of death.

**The Chairman:** But that tax would be payable out of the estate.

[Traduction]

**M. Gillespie:** Non. D'autres facteurs, dont les primes, entrent en ligne de compte dans la calcul du prix de base.

**Le sénateur Connolly:** Je m'en rends bien compte, mais permettez-moi de répéter une question que j'ai posé un peu plus tôt. Disons qu'un homme achète une police d'assurance. Il en paie les primes chaque année grâce à ses revenus, sans emprunter, et fait de sa femme son bénéficiaire. Il meurt dans des circonstances normales. Sa femme n'a donc pas d'impôts ou de droits de succession à payer, et retire tout. Le prix de base rajusté assimile-t-il une partie de cette somme au revenu du bénéficiaire pour l'année du décès de son mari?

**M. Poissant:** Non, car il ne s'agit pas d'une disposition. Il peut y avoir disposition, pour une assurance-vie, à n'importe quel moment, sauf à celui du décès. Si vous vendez une assurance-vie, ou si vous en retirez au produit, c'est ce montant qui est imposable.

**Le sénateur Lang:** Mais rien au moment du décès.

**M. Poissant:** C'est exclu.

**Le sénateur McIlraith:** On l'a retranché de la deuxième version finale du projet de loi que nous avons étudié. C'est le changement qu'on a apporté à cet égard. C'était dans la version initiale présentée, mais ce fut supprimé. Maintenant, cela ne s'applique en fait qu'aux cas de rachats ou autres paiements de police effectués pendant la vie de l'assuré.

**M. Gillespie:** J'aimerais maintenant passer à notre recommandation suivante. Nous avons des recommandations au sujet des régimes enregistrés d'épargne-retraite. La première concernait la conversion des REER au moment du décès de l'assuré. La loi de l'impôt sur le revenu a été modifiée le 30 juin 1978 de façon à s'appliquer aux cas où le conjoint n'est pas le bénéficiaire, à convertir les prestations reçues au moment du décès et à imposer le rentier à cet égard.

Dans notre rapport du 27 juin 1978, nous avons dit que c'était, à notre avis, trop rigoureux, et le bill C-37 a introduit une mesure permettant un dégrèvement dans certaines situations, dans les cas, par exemple, où les deux parents meurent en même temps et laissent derrière eux des enfants mineurs ou handicapés. En l'absence de conjoint survivant, la partie du REER qui passait à un enfant ou à un petit-enfant à charge équivalait à \$5 000 multiplié par le nombre d'années avant lesquels l'enfant atteindrait 26 ans. Cette somme serait incluse dans le revenu de l'enfant, et celui-ci pourrait différer son impôt en achetant un contrat de rente avec étalement du revenu. Dans notre rapport sur le bill C-37, nous avons jugé que cette mesure n'allait pas assez loin. Nous avons entendu des représentants de l'Association des assureurs-vie du Canada, qui ont dit que de très grosses sommes, de l'ordre de \$300 000 à \$500 000, peuvent s'accumuler dans un REER, mais que la partie qui passe aux enfants et qui est assujettie à la mesure de dégrèvement proposée dans le bill C-37, puis C-17, sera relativement faible. Donc, une partie relativement faible seulement des possessions du défunt ne serait pas imposable au cours de l'année du décès.

**Le président:** Mais ces taxes seraient payables à même la succession.

[Text]

**Mr. Gillespie:** That is right. Thereby it would diminish what would pass on to the beneficiary. So they have not accepted our recommendation, and the same limitations are found now in Bill C-17.

**The Chairman:** If there are no questions on that, I suggest we should stand it and ask the departmental officers why.

**Senator Connolly:** Does this deny the dependent child the right to roll over the RRSP into an annuity?

**Mr. Gillespie:** That is right. He is only given a limited rollover. If he is over 26 there is no rollover at all; it is all taxable.

**Senator Connolly:** But, in effect, if he were given a limited right of rollover of the whole RRSP into an annuity taxable after his twenty-sixth birthday, would not the treasury in effect collect as much as if it were otherwise?

**Mr. Gillespie:** Perhaps not. The child would be subject to a lower rate of tax in all probability.

**Senator Connolly:** Than the person who held the RRSP?

**Mr. Gillespie:** Than what would apply in the year of the death of the deceased. There would be a whole lot of RRSP income coming into his hands which would be taxed necessarily at a relatively high rate. There would also, of course, be a deferment available.

**Senator Connolly:** This is almost indirectly applying a succession duty tax but by another name. Certainly it is a tax that would be payable on death.

**Mr. Gillespie:** There are other amounts which are deemed to be taxed at death. For example, he is deemed to dispose of all his capital property at death and is subject to tax on any capital gain.

**Senator Lang:** Assuming that the RRSP proceeds are payable to an estate, and the children are the beneficiaries of that estate, but the estate is going to bear the tax, how is that calculated?

**Mr. Gillespie:** It is deemed to be received by him and he is taxed in the year of his death.

**Senator Lang:** You can disregard the children even though they are the beneficiaries of the estate?

**Mr. Gillespie:** It used to be that they would be taxed. Now the deceased is taxed.

**Senator Connolly:** But if you have a will in which it is provided that any tax payable on death shall be payable out of the residue of the estate, and then one of these RRSP agreements appears among the assets, what governs? Is it the individual who has to pay, or can it be paid out of the residue of the estate?

**The Chairman:** Well, it is the person who died who has the policy and he is deemed to have received the proceeds just before he died.

**Mr. Gillespie:** So it would be his estate.

[Traduction]

**M. Gillespie:** C'est juste. Cela diminuerait donc ce qui va au bénéficiaire. On n'a pas accepté nos recommandations, et l'on trouve les mêmes limites dans le bill C-17.

**Le président:** S'il n'y a plus de question à ce sujet, je proposerais de le laisser en suspens et de poser la question aux fonctionnaires du ministère.

**Le sénateur Connolly:** Cela enlève-t-il à l'enfant à charge le droit de convertir le REER en rente?

**M. Gillespie:** C'est juste. Il n'a droit qu'à un transfert partiel. S'il a plus de 26 ans, il n'y a aucun transfert possible; tout est impossible.

**Le sénateur Connolly:** En fait, si on lui permettait de transférer, dans une certaine mesure, tout le REER dans une rente imposable après son 26<sup>e</sup> anniversaire, le Trésor n'en toucherait-il pas autant de cette façon?

**M. Gillespie:** Peut-être pas. L'enfant serait, selon toute probabilité, assujéti à un taux d'imposition inférieur.

**Le sénateur Connolly:** Inférieur à celui de la personne qui contribuait au REER?

**M. Gillespie:** Que se passerait-il donc dans l'année du décès? L'enfant toucherait des revenus considérables au REER, lesquels seraient imposés nécessairement à un taux relativement élevé. Il y aurait aussi, bien entendu, possibilité de report d'impôt.

**Le sénateur Connolly:** Cela consiste indirectement en un impôt sur des droits successoraux, mais sous un autre nom. C'est sûrement un impôt qui serait payable au moment du décès.

**M. Gillespie:** Il y a d'autres sommes qui sont imposables au moment du décès. Par exemple, il est réputé disposer de tous ses biens en immobilisations au moment du décès et est assujéti à des impôts sur tout gain en capital.

**Le sénateur Lang:** Supposons que les profits du REER sont payables à une succession, et que les enfants sont les bénéficiaires de cette dernière, mais que la succession doit assumer les impôts, comment calculerait-on cela?

**M. Gillespie:** On considère qu'il touche les profits et il est imposé dans l'année de son décès.

**Le sénateur Lang:** Vous pouvez ne pas tenir compte des enfants, même s'ils sont les bénéficiaires de la succession?

**M. Gillespie:** Auparavant, l'impôt s'appliquait à eux. Maintenant c'est le décédé qui est imposé.

**Le sénateur Connolly:** Mais s'il est prévu dans un testament que tout impôt payable au moment du décès doit être payé à même le solde de la succession, et que parmi les biens, il y a un REER, qu'est-ce qui prévaut? Est-ce la personne qui doit payer ou peut-on rembourser à même le solde de la succession?

**Le président:** Dans ce cas, c'est le décédé qui est détenteur du régime et il est réputé avoir touché les profits juste avant son décès.

**M. Gillespie:** Ce serait donc la succession.



[Text]

**Senator Connolly:** The tax comes out of the residue.

**Senator Molson:** And at his rates.

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Senator Laird:** And no income averaging provisions to spread it out.

**Mr. Gillespie:** Only the limited provision for grandchildren under 26.

**The Chairman:** There would be no income averaging available to the deceased.

**Senator Laird:** But there would be to his executors.

**The Chairman:** I don't think so. It does not so provide.

**Senator Connolly:** But if it goes to a spouse?

**Mr. Gillespie:** If it goes to a spouse, there is no problem.

Our next recommendation dealt with the minimum maturity age. This is on page 6 of Senate *Debates* of March 13.

**Senator Connolly:** What is the heading there?

**Mr. Gillespie:** "Minimum Maturity Age." It says:

Bill C-56 amended the Income Tax Act in 1978 to the effect that RRSPs may mature only after an annuitant attains 60 years of age. Your Committee indicated . . . that the imposition of a minimum age would create unnecessary and severe problems for persons who require annuity payments prior to the age of 60.

Bill C-37 proposed a certain measure of relief, namely:

. . . that RRSPs be entitled to mature prior to age 60 if the annuitant or his spouse receives a disability pension under the Canada Pension Plan . . .

You will recall that we examined the definition of "disability" under the Canada Pension Plan and we reviewed certain jurisprudence and came to the conclusion that the definition, as interpreted, was far too narrow.

We then looked to an information circular published by the Department of National Revenue which indicated that an employee's pension plan might provide for reasonable disability pension benefits if disability were total and permanent, such as to prevent an employee from continuing active employment, and if that was so certified by a medical practitioner.

**The Chairman:** That is in the Canada Pension Plan, is it?

**Mr. Gillespie:** No, that was with respect to other pension plans. We found that the test set forth in the information circular was much easier to comply with than the tests set forth in the Canada Pension Plan. We therefore recommended that they adopt that test that had been used in the information circular. They have not seen fit to accede to our recommendation, however.

**The Chairman:** It appeared on the authorities, et cetera, to be difficult under the Canada Pension Plan to qualify for a disability pension. The income tax circular proposes a method

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** L'impôt serait appliqué au solde.

**Le sénateur Molson:** Et aux taux prévus.

**M. Gillespie:** C'est juste.

**Le sénateur Laird:** Et aucune disposition relative aux contrats de rente à versements invariables.

**M. Gillespie:** Seulement la disposition restreinte concernant les petits-enfants de moins de 26 ans.

**Le président:** Il n'y en aurait pas pour le décédé.

**Le sénateur Laird:** Mais il y en aurait pour ses exécuteurs testamentaires.

**Le président:** Je ne crois pas. Cela n'est pas prévu.

**Le sénateur Connolly:** Mais si c'est transféré à un conjoint?

**M. Gillespie:** Si c'est à un conjoint, il n'y a pas de problème.

Notre prochaine recommandation portait sur l'âge minimal des rentiers; page 6 des *Débats* du Sénat du 13 mars.

**Le sénateur Connolly:** Quel est le titre du paragraphe, Tom?

**M. Gillespie:** «Âge minimal des rentiers»

Le bill C-56 modifiait la loi de l'impôt sur le revenu en 1978 et stipulait que l'échéance d'un REER ne pouvait survenir qu'après que le rentier avait atteint l'âge de 60 ans. Votre Comité a signalé . . . que l'imposition d'un âge minimal entraînerait des problèmes graves et inutiles pour les personnes qui ont besoin de retirer leurs rentes avant cet âge.

Le bill C-37 proposait un certain allègement, notamment

. . . que le détenteur d'un REER ait le droit de choisir une échéance antérieure au moment où il aura 60 ans si lui ou son conjoint reçoit une pension d'invalidité en vertu du régime de pensions du Canada . . .

Vous vous souviendrez que nous avons étudié la définition «d'invalidité» aux termes du Régime de pensions du Canada, repassé certains cas de jurisprudence et sommes arrivés à la conclusion que la définition, telle qu'interprétée, était beaucoup trop restreinte.

Nous avons ensuite consulté un dépliant d'information publié par le ministère du Revenu national selon lequel le régime de pension d'un employé peut renfermer des dispositions raisonnables d'invalidité si celle-ci est totale et permanente, de nature telle à l'empêcher de poursuivre son emploi, et si son état est certifié par un médecin.

**Le président:** On retrouve cela dans le Régime de pensions du Canada?

**M. Gillespie:** Non, cela s'appliquait à d'autres régimes de pension. Nous avons découvert qu'il était plus facile de satisfaire aux conditions prévues dans le dépliant que de répondre aux critères établis dans le cadre du Régime de pensions du Canada. Nous avons donc recommandé que l'on adopte l'examen dont on faisait mention dans le dépliant. On n'a cependant pas jugé bon d'accéder à notre demande.

**Le président:** Il semblait difficile de répondre aux critères du Régime de pensions du Canada en vue de prestations d'invalidité. La brochure de l'impôt sur le revenu propose une

[Text]

that we think is a fairer method and we recommend that it should be followed in determining entitlement, but the department has not done anything. So I think we should ask "why" there. Shall we stand that?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** What is next?

**Mr. Gillespie:** The next is a recommendation which we related to something called "termination payments" in Bill C-37. Prior to Bill C-37, if an employee was dismissed, he would receive either an amount that was taxable as a retiring allowance or an amount that was not taxable because it represented damages. They developed a practice, wherever there was a dismissal, of instituting the appropriate proceedings whereby the amounts received by the employee would be characterized as damages.

They therefore proposed an amendment in Bill C-37 to make those damages taxable to a certain extent. They would be taxable up to his six months' prior earnings, and any excess amount received by the employee would be free of tax. They provided relief for the employee by allowing him to rollover the taxable portion of the damage payment into an income-averaging annuity contract.

**Senator Connolly:** Would you run that by me again, please?

**Mr. Gillespie:** Let us assume that I am fired by my firm and I institute an action, and we settle on the damages and the firm agrees to pay me 13 months.

**Senator McIlraith:** Your firm is ordered to do that.

**Mr. Gillespie:** It is ordered or it may be that there is a settlement; a settlement could be reached.

**Senator Connolly:** Confirmed by a judgment, probably.

**Mr. Gillespie:** Yes. So my firm is ordered to pay me an equivalent of 13 months' salary as damages. Under Bill C-37 I would be taxed on the first six months, or an amount equal to my last six months' salary received. The balance of the seven months awarded to me would be free of tax in my hands.

**Senator Connolly:** Pure damages?

**Mr. Gillespie:** Yes. If I had reached an understanding with my firm where it was an amicable parting of the ways and they said, "In recognition of your long service to the firm we will give you the equivalent of 13 months' salary," that would be regarded for tax purposes as a termination allowance and I would be taxed on the full amount of that 13 months. But I would be given two options to defer tax on that termination allowance: either I could buy an income-averaging annuity contract; or I could roll it over into an RRSP.

[Traduction]

méthode qui nous paraît plus juste, et nous avons recommandé qu'elle serve à déterminer l'admissibilité des personnes qui réclament les prestations, mais le ministère n'a rien fait en ce sens. Je crois que nous avons droit de demander pourquoi. D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Qu'est-ce qui vient après?

**M. Gillespie:** C'est une recommandation relative aux paiements de cessation d'emploi prévus dans le Bill C-37. Avant ce dernier, si un employé était renvoyé, il recevait soit une somme imposable à titre de paiements de cessation d'emploi ou un montant non imposable versé en dommages-intérêts. On a mis au point une méthode qui permettait chaque fois qu'il y avait renvoi, de recourir aux modalités nécessaires pour que les sommes reçues par l'employé soient considérées comme dommages-intérêts.

On a donc proposé une modification au Bill C-37 de manière à imposer dans une certaine mesure ces dommages-intérêts. Le montant serait imposable jusqu'à concurrence de l'équivalent de 6 mois de salaire, et toute somme perçue en plus par l'employé serait exempte d'impôt. On a atténué le fardeau de cette disposition en permettant à l'employé de reporter la partie imposable des dommages-intérêts dans un contrat de rente à versements invariables.

**Le sénateur Connolly:** Pourriez-vous reprendre cela, s'il vous plaît?

**M. Gillespie:** Supposons que je suis renvoyé par mon employeur, que j'intente une poursuite, que nous nous entendons sur les dommages-intérêts, et que mon employeur accepte de me payer 13 mois de salaire.

**Le sénateur McIlraith:** Votre employeur reçoit une ordonnance à cet égard.

**M. Gillespie:** Il se peut qu'il y ait ordonnance ou bien accord.

**Le sénateur Connolly:** Confirmé par une décision du tribunal probablement.

**M. Gillespie:** Oui. Alors mon employeur est tenu par une ordonnance de la cour de me payer l'équivalent de 13 mois de salaire à titre de dommages-intérêts. Aux termes du Bill C-37, je serais imposé pour les 6 premiers mois, ou pour une somme équivalente à ce que j'ai reçu en salaire au cours de mes 6 derniers mois de travail. La somme reçue pour les autres 7 mois serait libre d'impôt.

**Le sénateur Connolly:** Dommages-intérêts véritables?

**M. Gillespie:** Oui, si je m'étais entendu avec mon employeur pour quitter mon emploi à l'amiable et s'il avait décidé, en reconnaissance de mes nombreuses années de service, de me donner l'équivalent de 13 mois de salaire, ce montant serait considéré aux fins de l'impôt comme un paiement de cessation d'emploi entièrement imposable. Mais j'aurais deux options de report d'impôt: je pourrais acheter un contrat de rentes à versements invariables ou je pourrais le reporter dans un REER.



[Text]

**Senator Connolly:** That happens every time a civil servant goes out, does it not?

**Mr. Poissant:** They have the choice.

**Mr. Gillespie:** I didn't know they went out.

**Senator Connolly:** I mean when they retire.

**Senator Walker:** Some of them go out head first.

**Senator Connolly:** Where have you been since the 22nd of May, Tom?

**Mr. Gillespie:** I see.

**Senator Walker:** You are lucky you stayed in that great firm.

**Mr. Gillespie:** As I said, if I receive a retiring allowance, I have two options. I can put it into an income-averaging contract or into an RRSP. If I receive a damage payment, that six months' taxable portion I can only put into an income-averaging annuity contract.

**Senator Connolly:** And escape tax.

**Mr. Gillespie:** Just defer tax. To be truthful, in most cases an income-averaging annuity contract will not provide as beneficial a deferment as an RRSP, particularly for somebody who is younger, because on an income-averaging annuity contract he must commence to receive annuity payments immediately and you can only stretch it out up to the next 15 years, whereas with an RRSP you can defer receiving payments until age 71. So there is a greater deferment.

The dilemma which presents itself is to determine in a given set of circumstances whether a person is receiving damages or is receiving a retiring allowance. We have run into a number of circumstances where that is hard to determine. So it is hard to advise that client or person which option he should choose. If you guess wrongly, particularly if you have him put his money into an RRSP and it is subsequently determined that it was not a retiring allowance, very unfortunate tax consequences can result for that individual.

So we suggested, in our report, that both options be available in both circumstances, to avoid any inequity. We argued that, in effect, very often damages received are very much akin to a retiring allowance. That was to meet the department's argument that there was a distinction. We have argued in our report that there really was not much distinction.

**Senator Walker:** Except that one is goodwill and the other one goes out with a

**Mr. Gillespie:** One is a golden handshake, if you like, and the other one is just golden. So they have not accepted that recommendation.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** C'est ce qui se produit chaque fois qu'un fonctionnaire quitte son emploi, n'est-ce pas?

**M. Poissant:** Les fonctionnaires ont le choix.

**M. Gillespie:** Je ne savais pas qu'ils quittaient leur emploi.

**Le sénateur Connolly:** Je voulais dire qu'ils prenaient leur retraite.

**Le sénateur Walker:** Certains d'entre eux sortent la tête la première.

**Le sénateur Connolly:** Où étiez-vous depuis le 22 mai, Tom?

**M. Gillespie:** Je vois.

**Le sénateur Walker:** Vous avez été chanceux de rester dans cette grande entreprise.

**M. Gillespie:** Je le répète, si je recevais une allocation de retraite, j'aurais deux possibilités. Je pourrais la placer dans un contrat de rente à versements invariables ou dans un régime enregistré d'épargne-retraite. Si je recevais des dommages-intérêts, je ne pourrais que placer cette portion imposable de six mois dans un contrat de rente à versements invariables.

**Le sénateur Connolly:** Et échapper à l'impôt.

**M. Gillespie:** Simplement le reporter. Sincèrement, dans la plupart des cas, le contrat de rente à versements invariables n'est pas aussi avantageux que le régime enregistré d'épargne-retraite pour le contribuable qui veut reporter son impôt, surtout s'il est jeune. En effet, le bénéficiaire d'une rente à versements invariables, commence à recevoir les versements de sa rente immédiatement et il ne peut les étaler que sur les 15 années qui suivent, tandis que le régime enregistré d'épargne-retraite lui permet de retarder les paiements jusqu'à l'âge de 71 ans. Le délai est donc plus long dans ce dernier cas.

Le dilemme consiste à déterminer, dans certaines circonstances, si une personne reçoit des dommages-intérêts ou une allocation de retraite. Dans un grand nombre de cas, c'était difficile à déterminer. Il est donc difficile de conseiller un client sur son choix. Si vous ne tombez pas juste, surtout si vous l'incitez à placer son argent dans un régime enregistré d'épargne-retraite et qu'il soit par la suite déterminé qu'il ne s'agissait pas d'une allocation de retraite, cette personne pourra en subir de très graves conséquences fiscales.

C'est pourquoi nous proposons, dans notre rapport, que les deux options soient possibles dans les deux circonstances, pour éviter toute injustice. Nous avons soutenu qu'effectivement très souvent les dommages-intérêts reçus ressemblent beaucoup à une allocation de la retraite. C'était pour répondre à la thèse du ministère selon laquelle il y avait une distinction. Nous avons soutenu dans notre rapport qu'il n'y avait pas vraiment de distinction.

**Le sénateur Walker:** Sauf que dans un cas, le départ est volontaire, et que dans l'autre, la personne prend sa retraite avec une...

**M. Gillespie:** Dans un cas, c'est avec une chaude poignée de main, si vous voulez, et dans l'autre, une simple poignée de main. Le ministère n'a donc pas accepté cette recommandation.

[Text]

**Senator Walker:** There is a lot that they have not accepted.

**Mr. Gillespie:** They point out that the major thrust of Bill C-17 was in the small business deduction area. That was really where the major changes are in the bill, and they revolved around our recommendations. I think that was an important part of Bill C-17.

**Senator Connolly:** After having received that explanation, you are bound to come to the conclusion, are you not, that the proposal that we made would simplify the problem for a lot of people who reach retirement age and have those retirement allowances or termination payments made? Perhaps there is a tax consequence for the department too, but surely it is in the interests of making it easier for people to deal with their affairs, particularly at a time when their income is going to drop. It is a matter of policy, if you will, but it seems to me to be a reasonable one. We want the law to be equitable and simple, if it can be made simple.

**Senator Cook:** Cannot the company stretch the payment over a number of years? That would make it easier.

**Mr. Gillespie:** That could also be arranged.

**Senator Connolly:** Let us take an outfit such as the federal government, where thousands of people are going out every year, and they receive termination payments of varying amounts. Some payments are fairly substantial. They have the problem of deciding, "What do I do with that money? If I take it now, it is all in my income for this year. Next year, when I have to pay the tax, my income will drop." If they can roll it over into an RRSP and put it into an income averaging annuity, under some simple rules, that would be an advantage for them.

**The Chairman:** All we suggested was that a taxpayer who is affected by this should be entitled to invest the termination payment in the same manner as he may invest his retiring allowance. That is to say, he should be entitled to place the funds received in an RRSP or an IAAC—that is, the income averaging annuity. The bill, of course, provides for the possibility of different treatment.

**Mr. Gillespie:** That is right.

**The Chairman:** I think we can stand it and ask "Why?"

**Senator Connolly:** I notice that in that part of the report to which you referred, Mr. Chairman, the committee agrees with the minister and urges that they be entitled to the benefit of choosing the rollover benefits of an RRSP or an IAAC. Did the minister suggest that was the way to do it?

**Mr. Gillespie:** No. Perhaps you could back up a little.

[Traduction]

**Le sénateur Walker:** Il y a beaucoup de choses qu'il n'a pas accepté.

**M. Gillespie:** On a signalé que le bill C-17 avait pour principal objet les déductions pour les petites entreprises. C'était réellement là que se retrouvaient les principaux changements du bill, et c'est sur ces points que portaient nos recommandations. Je crois que c'était une partie importante du bill C-17.

**Le sénateur Connolly:** Après avoir reçu cette explication, vous êtes tenu de conclure, n'est-ce pas, que la proposition que nous avons faite simplifierait le problème pour un grand nombre de personnes qui atteignent l'âge de la retraite et qui reçoivent ces allocations de retraite ou allocations de cessation d'emploi. Le projet de loi a peut-être des conséquences fiscales pour le Ministère également, mais il vise sûrement à faciliter la tâche aux particuliers dans la gestion de leurs affaires, plus particulièrement au moment où leurs revenus vont baisser. C'est une question de politique, si vous voulez, mais elle me semble raisonnable. Nous voulons que la loi soit équitable et simple, dans la mesure où il est possible de la simplifier.

**Le sénateur Cook:** L'entreprise ne pourrait-elle pas étaler le paiement sur un certain nombre d'années? Cela faciliterait les choses.

**M. Gillespie:** C'est aussi réalisable.

**Le sénateur Connolly:** Au gouvernement fédéral par exemple des milliers de personnes quittent leur emploi chaque année, et reçoivent des indemnités de cessation d'emploi dont les montants varient. Certaines sont assez considérables. Ces personnes doivent décider de ce qu'elles feront de leur argent. Si elles encaissent ces indemnités maintenant, elles s'ajoutent à leur revenu imposable pour l'année en cours. Et l'année suivante, lorsqu'elles devront payer l'impôt, leur revenu baissera radicalement. Si elles pouvaient plutôt placer ces sommes dans un régime enregistré d'épargne-retraite ou s'en servir pour acheter une rente à versements invariables, ce serait évidemment avantageux pour elles.

**Le président:** Nous avons simplement proposé qu'un contribuable placé dans ces circonstances puisse investir l'allocation de cessation d'emploi de la même manière qu'il investirait son allocation retraite. Il serait ainsi autorisé à placer les fonds reçus dans un régime enregistré d'épargne-retraite ou dans une rente à versements invariables. Le bill, bien sûr, prévoit un traitement différent.

**M. Gillespie:** C'est juste.

**Le président:** Je crois que nous pouvons laisser cette question en suspens et demander des explications?

**Le sénateur Connolly:** Je note que dans cette partie du rapport à laquelle vous vous reportez, Monsieur le président, le Comité est d'accord avec le ministre et insiste pour que le contribuable ait droit de choisir entre un régime enregistré d'épargne-retraite et une rente à versements invariables. Le ministre n'a-t-il pas laissé entendre que c'était la façon de procéder?

**M. Gillespie:** Non. Vous pourriez peut-être revenir en arrière un peu.



[Text]

**Senator Connolly:** I have not yet read the top part.

**Mr. Gillespie:** We were referring to a quote made by the Honourable Monique Bégin when she was before the committee discussing the child tax credit. She identified three groups as being the most vulnerable people in Canada. One group included people aged from 55 to 64 who lose their jobs and cannot be re-employed. She considered that as being particularly a hardship case. We said "All right, it is a hardship case; so give them the benefit of every option available."

**Senator Connolly:** Then it was the minister who did not have the responsibility for the act that we agreed with—

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Connolly:** ... and it was the Minister of Finance who presumably said "No."

**Mr. Gillespie:** Although, as you will recall, the Minister of Finance was a co-sponsor of the child tax credit.

The next recommendation dealt with income bonds and certain preferred shares. We will be getting into the difficulties we have with Bill C-17 and term preferred shares later.

We had received representations from the Mining Association of Canada to the effect that income bonds and certain preferred shares were desirable investment vehicles in certain circumstances. Later I will review with you the nature of income bonds and term preferred shares.

You will recall that after some debate we reached the conclusion that in some circumstances income bonds and term preferred shares might be desirable. We said, in the conclusion of our report relating to this area:

However, in the light of evidence produced before the Committee, there would appear to be cases where income bonds or debentures or preferred shares with a shorter term than 10 years may be the only acceptable form of financing available. The Committee feels that more liberal provision should be given in the Bill to allow for financing by way of income bonds and debentures and preferred shares of a shorter term to assist the development of the Canadian economy as long as such provisions do not represent an unreasonable loss to the federal treasury.

So there was a proviso in our recommendation. As I said, I will develop further the provisions of Bill C-17 as they apply in particular to preferred shares.

**The Chairman:** You are referring to particular clauses of Bill C-17?

**Mr. Gillespie:** Yes.

**The Chairman:** And certain clauses of Bill C-37 to which our report relates?

**Mr. Gillespie:** That is right.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Je n'ai pas encore lu la première partie.

**M. Gillespie:** Nous parlions d'une citation de l'honorable Monique Bégin lorsqu'elle a comparu devant le Comité pour discuter du crédit d'impôt pour les enfants. Elle a désigné trois groupes qui seraient selon elle les plus vulnérables du Canada. Le premier comprenait les personnes âgées de 55 à 64 ans qui perdaient leur emploi et ne pouvaient être ré-employées. Elle considérait que leur situation était particulièrement grave. Nous avons alors abondé dans le même sens et avons demandé qu'on leur laisse le bénéfice de toutes les options possibles.

**Le sénateur Connolly:** C'était le ministre qui n'avait pas la responsabilité de la loi que nous avons adoptée—

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** ... et c'est présumément le ministre des Finances qui a refusé.

**M. Gillespie:** Même si, vous vous en souviendrez, le ministre des Finances est co-parrain du crédit d'impôt pour les enfants.

La prochaine recommandation traite des obligations à intérêt conditionnel et de certaines actions privilégiées. Nous aborderons plus tard les problèmes que nous posent le bill C-17 et les actions privilégiées.

L'Association d'exploitation minière du Canada nous avait signalé que les obligations à intérêt conditionnel et quelques actions privilégiées constituaient, dans certains cas, des moyens d'investissement souhaitables. Nous étudierons un peu plus tard la définition des obligations à intérêt conditionnel et des actions privilégiées à terme.

Vous vous rappellerez sans doute qu'après avoir débattu la question, nous en sommes venus à la conclusion que, dans certaines circonstances, ce genre d'obligations et d'actions pouvait être souhaitable. Nous avons notamment dit à ce sujet dans la conclusion de notre compte rendu:

Cependant, si l'on en croit les faits exposés devant le Comité, il y aurait des cas où les obligations, débentures ou actions privilégiées avec une échéance de moins de dix ans seraient les seuls modes acceptables de financement disponibles. Le Comité estime qu'il serait bon d'inclure dans le Bill des dispositions plus libérales permettant le financement de projets par l'émission d'obligations, de débentures et d'actions privilégiées à plus courte échéance afin de favoriser l'expansion de l'économie canadienne, pourvu toutefois de ne pas, ce faisant, imposer une trop lourde perte au trésor fédéral.

Notre recommandation comportait donc une restriction. Comme je l'ai dit plus tôt, je développerais davantage les dispositions du bill C-17 qui s'appliquent aux actions privilégiées.

**Le président:** Vous faites allusion à certaines dispositions du bill C-17?

**M. Gillespie:** Oui.

**Le président:** Et également à certaines dispositions du bill C-37 auxquels se réfère notre compte rendu?

**M. Gillespie:** C'est exact.

[Text]

**Senator Cook:** You say you will develop them. Why do you not develop them now?

**Mr. Gillespie:** It will be quite an extensive development. Perhaps I can go through our recommendations in the last report, and then I will get into that.

**The Chairman:** The clauses in C-17 are clauses 36, 66 and 67.

**Mr. Gillespie:** That is right.

**The Chairman:** I should tell you that those are sections to which the Minister of Finance indicated in the Commons on Monday this week that there would have to be some amendments. What he said is to be found in the Commons *Hansard* of November 5 at page 948:

I think I ought to explain to the House that it has come to our attention in the last day or two—

I just pause to underline that.

—that there may be some technical changes needed in connection with several of the provisions dealing with term preferred shares. I may therefore have to come back to the House for changes to those provisions after the budget or even perhaps after the bill goes to the Senate.

No changes were made on third reading in the Commons, so that the bill is before us in the form in which it was when the minister made these remarks. I think I can go this far, and say that the minister called me yesterday in connection with this item, and as to how we would propose dealing with it. I gave him some indications, which we will discuss when we get down to the particular items in C-17.

**Senator Cook:** Is it fair to ask if the conversation was satisfactory to both sides?

**The Chairman:** Well, I think what I said—would be satisfactory to this committee. It appeared to be satisfactory to him also, because it dealt with his problem; so I think it will work out.

**Senator Connolly:** But the bill was passed without any changes.

**The Chairman:** It would involve the minister having to appear before this committee and make certain undertakings.

**Senator Connolly:** It is not a matter of amending the bill in this committee and sending it back to the House of Commons?

**The Chairman:** No. The undertakings would be in substitution for amending the bill.

**Senator Cook:** Well, we have done that before.

**The Chairman:** We have done that before.

**Senator Lang:** Undertakings with respect to these clauses and other matters?

**The Chairman:** Oh, yes. I did add, when I was talking to the minister, that any such undertakings I would expect would have to be not only in relation to amendments that he needed to the bill, but also to recommendations that we had made in respect of the bill; otherwise, we might not be able to comply

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Vous avez dit que vous alliez les développer. Pourquoi ne pas le faire maintenant?

**M. Gillespie:** Cela risquerait d'être long. Je pourrais peut-être d'abord passer en revue les recommandations que nous avons faites dans le dernier compte rendu et ensuite attaquer le sujet.

**Le président:** Pour ce qui est du bill C-17, il s'agit des dispositions 36, 66 et 67.

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le président:** Ce sont là des articles qui, selon ce qu'a dit le ministre des Finances lundi dernier à la Chambre, devraient être modifiés. Vous trouverez ce qu'il a dit dans le *hansard* du 5 novembre à la page 948:

Je dois expliquer à la Chambre que nous nous sommes rendu compte ces derniers jours . . .

Je fais une pause pour insister sur ce point.

que nous devons peut-être apporter certaines modifications d'ordre technique à plusieurs dispositions relatives aux actions privilégiées à terme. C'est pourquoi je devrai peut-être demander à la Chambre d'approuver des modifications à ces dispositions après la présentation du budget ou peut-être même après le renvoi du bill au Sénat.

Aucun changement n'a été apporté en troisième lecture à la Chambre, ce qui veut dire que le bill est identique à ce qu'il était lorsque le ministre a fait ses remarques. Je dois vous dire qu'il m'a appelé hier à ce sujet et également sur la manière dont nous allions procéder pour résoudre le problème. Je lui ai donné certains indices dont nous discuterons lorsque nous en arriverons aux articles en question du bill C-17.

**Le sénateur Cook:** Puis-je demander si la conversation a été satisfaisante pour les deux côtés?

**Le président:** Ce que j'ai dit, était satisfaisant—ou devrait être satisfaisant—aux yeux du comité. Apparemment, c'est également satisfaisant pour lui, car cela touchait à son problème; donc je pense que cela va marcher.

**Le sénateur Connolly:** Mais le bill a été adopté sans aucun changement.

**Le président:** Il faudrait que le ministre compare devant ce comité et prenne certaines initiatives.

**Le sénateur Connolly:** Ne s'agit-il pas de modifier le bill ici et de le renvoyer ensuite à la Chambre des communes?

**Le président:** Non. Les initiatives en cause consisteraient à faire des substitutions pour modifier le bill.

**Le sénateur Cook:** Nous l'avons déjà fait auparavant.

**Le président:** Nous l'avons déjà fait.

**Le sénateur Lang:** Vous parlez d'initiatives concernant ces articles et autres questions?

**Le président:** Oui. J'ai également dit au ministre, que les initiatives que nous attendons devraient non seulement porter sur les modifications que nécessite le bill, mais également tenir compte des recommandations que nous avons faites au sujet de ce dernier car, autrement, nous pourrions ne pas être en



[Text]

with his request, since we felt that the recommendations we made are a must. That is why we have to look at the matter very carefully.

**Senator Cook:** As a matter of fact, could we not amend the bill, send it back to them, and have them accept the amendments, or not?

**The Chairman:** The point at issue was that that is not apparently desirable, and I can understand that.

**Senator Cook:** So can I; but I just wondered if there was any legal reason why we could not amend.

**The Chairman:** Oh, no; but it is not a new procedure for us.

**Senator Walker:** All these non-confidence motions might have something to do with the delay in these things.

**The Chairman:** Our experts have been studying the implications of clauses 36, 66 and 67, and what would be necessary in order to correct some of the consequences of the form in which they have dealt with this problem. I think non-deductibility of dividends on term preferred shares is particularly involved, and there are certain other items, too; so if the amendments that are proposed do not go as far as we think they should in dealing with the problem, this is something we will discuss with the minister.

**Senator Walker:** You mean, bring him down here.

**The Chairman:** Yes. I indicated to him, of course, that actually we could not deal with this unless he appeared before the committee; but I do not see any reason, if the matter can be dealt with reasonably and fairly, in the public interest, why we should not help to bring about the situation that the minister wants to achieve, because there were real benefits in C-37 that have been continued in C-17, for a lot of taxpayers; but the bill has to become law first.

Some of the provisions were to be effective budget night, and taxpayers, over the year 1979—

**Senator Cook:** ... were in limbo.

**The Chairman:** ... because there was a provision that suited their operations, have been accommodating themselves to the situation that was supposed to become effective on budget night. The matter of tax accounting could be seriously disrupted if the benefits in this bill do not get confirmed before the end of the 1979 taxation year. Our procedures are such, of course, on undertakings, that we can see to it that that situation comes about, as long as we know that by entering into undertakings there are going to be corrections, and that the corrections are something that we approve of.

**Senator Walker:** The minister is a very able man, and you will receive great understanding from him.

**Senator Cook:** He comes from Newfoundland, of course.

[Traduction]

mesure de respecter sa demande, étant donné que nous estimons que nos recommandations doivent être respectées. C'est pourquoi nous devons suivre la question de près.

**Le sénateur Cook:** En fait, est-il possible de pas modifier le bill, de le leur renvoyer et de leur faire accepter les modifications?

**Le président:** En fait, d'après votre discussion cela n'était pas souhaitable apparemment, ce que je conçois.

**Le sénateur Cook:** Moi aussi, mais je me demandais tout simplement s'il y avait des raisons juridiques qui nous empêchaient d'apporter des modifications.

**Le président:** Non, mais cela ne constitue pas non plus une nouvelle procédure pour nous.

**Le sénateur Walker:** Toutes ces motions de défiance y sont peut-être pour quelque chose dans le retard.

**Le président:** Nos experts se sont penchés sur les répercussions des 36, 66 et 67 et sur les mesures qui s'imposent pour rectifier certaines façons d'aborder le problème. Je pense que la non-déductibilité des dividendes concernant les actions privilégiées à terme est particulièrement visée, ainsi que d'autres éléments. Donc, si les modifications proposées ne vont pas aussi loin qu'elles devraient le faire, d'après nous, pour régler le problème, nous en discuteront avec le ministre.

**Le sénateur Walker:** Vous voulez dire, le faire venir ici?

**Le président:** Oui, je lui ai dit qu'en fait nous ne pouvions pas régler la question, à moins qu'il compare devant ce comité. Toutefois je ne vois pas pourquoi, si la question peut être traitée raisonnablement et équitablement, dans l'intérêt du public, nous ne pourrions pas contribuer à atteindre l'objectif que prévoit le ministre, car le bill C-37 prévoyait des avantages réels pour un grand nombre de contribuables, avantages qui se trouvent également dans le bill C-17. Toutefois, le bill doit tout d'abord avoir force de loi.

Certaines de ces dispositions devaient entrer en vigueur le jour de la présentation du budget et les contribuables, au cours de l'année 1979—

**Le sénateur Cook:** ... étaient dans les limbes.

**Le président:** ... parce qu'il y avait une disposition qui convenait à leurs activités—il se sont adaptés à la situation qui devait avoir force de loi le soir de la présentation du budget. La question de la comptabilité fiscale pourrait être sérieusement remise en cause si les avantages que présente ce bill ne sont pas confirmés avant la fin de l'exercice financier 1979. Nos procédures sont telles, en matière d'initiatives, que nous pouvons veiller à ce que la situation se produise dans la mesure où nous savons que, en prenant ces initiatives, il faudra apporter des rectifications or nous sommes ceux qui approuvent ce genre de choses.

**Le sénateur Walker:** Le Ministre est un homme très compétent et il vous comprendra très bien.

**Le sénateur Cook:** C'est un citoyen de Terre-Neuve, cela va de soi.

[Text]

**Senator Walker:** He will be very understanding of your point of view.

**The Chairman:** I do not think you will find any contest on that point, Senator Walker.

**Senator Walker:** I am glad to know that.

**Mr. Gillespie:** On page 13 of the report, under the heading "Other Amendments", we see a reference to the fact that C-37 proposed an amendment to permit the deduction for interest and property taxes incurred after November 16, 1978, with respect to land held primarily for the purpose of resale or development by a taxpayer in the ordinary course of his business, which the committee welcome. However, clause 2 of C-37, and, indeed, clause 2 of C-17, proposes to repeal subsection 10(1.1) of the act, which subsection allowed, taxpayers to add interest on property taxes to the cost of land held as inventory.

The effect of the repeal of this subsection would mean that taxpayers holding land on inventory, and not receiving income in a year would suffer a loss for that year, which would not be recoverable if income were not earned in the previous year or any of the five succeeding years. In other words, you could apply the loss back one year, or forward five years, but if there were no income in those years, then that loss would be gone forever, and we felt that subsection 10(1.1) should be retained in the act.

**The Chairman:** This is one of the clauses I think we should stand and discuss with the departmental officers.

**Senator Connolly:** Our recommendation was not followed?

**Mr. Gillespie:** No.

**Senator Molson:** Agreed.

**Mr. Gillespie:** Finally, last March we looked at submissions made by the Trust Companies Association of Canada with respect to RRSPs and RRICs and they recommended that certain amendments of a more liberal nature be brought to the act in this area. We recommended or suggested to the minister that these recommendations has merit and that the minister should study them or give them consideration. These recommendations did not relate to any of the amendments proposed by Bill C-37, nor did they relate to anything contained in Bill C-17. To put it another way, Bill C-17 does not reflect any of the recommendations made by the Trust Companies Association, but it is to be hoped that they will be reflected in the minister's budget.

**The Chairman:** I notice that on page 9 you have not said anything about those headings "Currency Gains from Foreign Affiliates" and "Interest on Dividend Deduction."

**Mr. Gillespie:** I don't think we had any recommendations in those areas, Mr. Chairman. We were just reporting on some of the amendments made in the act.

[Traduction]

**Le sénateur Walker:** Il comprendra très bien votre point de vue.

**Le président:** Je ne crois pas que vous n'ayez rien à redire là-dessus, sénateur Walker.

**Le sénateur Walker:** J'en suis fort aise.

**M. Gillespie:** A la page 13 du rapport, sous le titre «Autres amendements», on signale que le bill C-37 propose un amendement visant à permettre la déduction des impôts sur les intérêts et les biens versés après le 16 novembre 1978 sur les fonds de terre détenus principalement aux fins de revente ou d'aménagement par un contribuable dans le cadre normal de son entreprise, ce que le comité considère comme acceptable; cependant, l'article 2 du bill C-37, en fait l'article 2 du bill C-17, propose d'abroger le paragraphe 10(1.1) de la Loi qui permettait aux contribuables d'ajouter les intérêts sur les impôts fonciers au fonds de terre figurant dans l'inventaire.

Cette abrogation ferait donc que les contribuables qui détiennent un fonds de terre figurant dans leur inventaire, et qui ne tirent aucun revenu dans une année, subissent une perte pour cette année-là qui n'est pas récupérable si le contribuable n'a tiré aucun revenu au cours de l'année précédente ou au cours des cinq années suivantes. En d'autres termes, vous pouvez imputer la perte une année, ou encore la prévoir pour cinq ans, mais si vous ne tirez aucun revenu au cours de ces années, à ce moment-là, la perte ne nous est pas remboursée et nous estimons que le paragraphe 10(1.1) doit être conservé dans la Loi.

**Le président:** C'est l'un des articles que, je crois, nous devons conserver et dont nous devons discuter avec les fonctionnaires du Ministère.

**Le sénateur Connolly:** On n'a pas donné suite à notre recommandation?

**M. Gillespie:** Non.

**Le sénateur Molson:** C'est vrai.

**M. Gillespie:** Enfin, en mars dernier, nous avons étudié les observations de l'Association des compagnies de fiducie du Canada concernant les REER et les REEL; cette dernière a recommandé que certaines modifications plus larges soient apportées à la Loi dans ce domaine. Nous avons recommandé ou proposé au Ministre que ces recommandations valaient la peine d'être étudiées et qu'il devrait les examiner ou les prendre en considération. Ces recommandations ne touchaient en rien aux amendements proposés par le bill C-37 et ne concernent en rien non plus le bill C-17. En d'autres termes, le bill C-17 ne traduit aucune des recommandations de l'Association des compagnies de fiducie du Canada. Mais il est à espérer que le Ministre en tiendra compte dans son budget.

**Le président:** Je remarque qu'à la page 9, vous ne dites rien au sujet des chapitres intitulés «Gains de change de filiales étrangères» et «Intérêts sur la déduction des dividendes».

**M. Gillespie:** Je ne crois pas que nous ayons reçu aucune recommandation sur ces questions, monsieur le président. Nous avons simplement fait rapport sur certaines des modifications de la Loi.



[Text]

**The Chairman:** I think we can assume that if we did not make any recommendations, they must have been beneficial.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**The Chairman:** Then that clears the decks for us to deal in a more particular way with clauses 36, 66 and 67.

**Mr. Gillespie:** May I start with that now?

**The Chairman:** And, of course, Mr. Poissant appreciates that he can interject at any time.

**Mr. Poissant:** I know that, but it has been going very well.

**Senator Cook:** Could I ask a general question at this point? It has been said that it costs the treasury \$500 million in lost tax—the issue of preferred shares—but I have never been quite clear on this. In view of the fact that the interest payable is not deductible by the issuing companies, where did the loss of \$500 million come in?

**The Chairman:** In revenue?

**Senator Cook:** Yes.

**the Chairman:** It doesn't.

**Mr. Gillespie:** Might I suggest, Senator Cook, that you keep the question in mind, because what I was proposing to do was to make a brief revue of income bonds and preferred shares, and then perhaps we could come to your question and you could put it again as I review the situation.

Going back to basics for a moment, as you know, dividends passing between two Canadian corporations are received tax-free by the receiving corporation, and no deduction is available to the paying corporation. Conversely, interest paid by one corporation to another in most circumstances will be deductible by the paying corporation, and will be taxable in the hands of the receiving corporation.

Now there are a number of corporations which are not subject to tax for a variety of reasons. They may be exempt from tax by virtue of the provisions of the Income Tax Act, for example, if they are controlled by the federal government or if they are fully owned by a provincial government. There are certain institutions which are exempt from income tax as well. They may not be taxable because they are in financial difficulties and do not have sufficient income, or they may own a substantial amount of depreciable equipment and they are claiming a capital cost allowance which puts them into a nil tax position. So this kind of corporation really has no interest in paying interest, because there is nothing to deduct that interest against. So financial institutions seized upon this set of circumstances and said, "All right, instead of paying us interest, why don't you pay us dividends or give us what would be considered for tax purposes as dividend treatment, and we will let you pay a lower rate? In other words, we will split the tax benefit with you."

[Traduction]

**Le président:** Je crois qu'on peut supposer que si nous n'avons fait aucune recommandation, les modifications ont dû se révéler avantageuses.

**M. Gillespie:** Certainement.

**Le président:** Nous avons donc maintenant le champ libre pour étudier plus précisément les articles 36, 66 et 67.

**M. Gillespie:** Puis-je commencer maintenant?

**Le président:** Et, bien sûr M. Poissant peut apporter des objections à n'importe quel moment.

**M. Poissant:** Je sais, mais les choses vont bien jusqu'à maintenant.

**Le sénateur Cook:** Puis-je poser une question générale maintenant? On a dit qu'il en coûte au Trésor \$500 millions en impôts perdus l'émission d'actions privilégiées, mais je n'ai jamais très bien compris cette question. Compte tenu du fait que les sociétés qui émettent les actions ne peuvent déduire les intérêts qui leur sont payables, d'où provient cette perte de \$500 millions?

**Le président:** Une perte de \$500 millions de recettes?

**Le sénateur Cook:** Oui.

**Le président:** Pas vrai?

**M. Gillespie:** Puis-je me permettre de vous suggérer, sénateur Cook, de réserver votre question parce que j'allais proposer de faire une brève revue de la question des obligations à l'intérêt conditionnel et des actions privilégiées et ensuite peut-être pourrions-nous répondre à votre question quand j'étudierai le problème.

Pour revenir aux points fondamentaux un instant, vous le savez sans doute, les dividendes non déclarés entre deux corporations canadiennes sont perçus libres d'impôt par la société bénéficiaire tandis que la société débitrice ne peut déduire ces dividendes réciproquement, les intérêts versés par une société à une autre, dans la plupart des cas, sont déductibles par la société débitrice et sont imposables pour la société bénéficiaire.

Aujourd'hui, il existe un certain nombre de sociétés qui ne sont pas assujetties à l'impôt pour diverses raisons. Elles peuvent être exemptées d'impôt en vertu des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu, par exemple, ou encore si elles sont contrôlées par le gouvernement fédéral ou si elles sont la propriété exclusive d'un gouvernement provincial. Il existe aussi des établissements qui n'ont pas à payer d'impôt, soit parce qu'ils éprouvent des difficultés financières et qu'il ne tirent pas suffisamment de revenus, soit qu'ils possèdent une partie importante d'équipement amortissable pour lequel ils réclament une déduction pour amortissement qui les exclut de l'obligation de payer l'impôt. Donc, ces sociétés, en réalité, ne tiennent aucunement à payer des intérêts parce qu'en retour, elles ne peuvent imputer ces intérêts à rien d'autre. Ainsi, les représentants des établissements financiers ont saisi l'occasion et ont dit ceci: «d'accord, au lieu de nous verser des intérêts, pourquoi ne nous versez-vous pas des dividendes ou ne nous donnez-vous pas ce qui serait considéré comme des dividendes aux fins de l'impôt sur le revenu et nous vous ferons bénéficier d'un taux moins élevé. En d'autres termes, nous allons partager les recettes fiscales avec vous».

[Text]

**Senator Connolly:** Can you give us an example?

**Mr. Gillespie:** Supposing an airline has a lot of aircraft and is able to claim capital cost allowance on those aircraft, which puts it into a nil tax position, and they want to finance the acquisition of further aircraft. They go to a bank and they say, "We need \$20 million to buy a large aircraft." The bank says, "Well, you will have to pay 15 per cent." And the airline says, "Well, that is of no use to us because we cannot deduct that interest, so why don't we issue to you an income bond, or we will issue to you preferred shares which you can force us to redeem at any time at your option. The dividends on the preferred shares will be tax free in your hands, and we do not care about not getting the deduction. Or, by the same token, if we do an income bond transaction, the interest on that income bond is, for tax purposes, deemed to be a dividend. So the same result applies." Therefore, the airline only pays a 7 1/2 or 8 per cent dividend, and that dividend is received tax free, as opposed to paying a 15 per cent rate of interest.

As Senator Cook said, the departmental officials testified last year, and the budget papers indicated, that this represented a loss of some \$500 million of revenue. I think there was a revenue loss also and part of the revenue loss arose from the circumstances I have just described, but part also arose because of the differential in tax rate which applied between the banks and the borrowing companies.

But, be that as it may, Bill C-37 proposed that income debentures be no longer available or that beneficial tax treatment on interest on income debentures be no longer available for income debentures issued after November 16, 1978, unless the debtor company was in financial difficulties—that is to say, unless it was bankrupt or virtually bankrupt, and so on, and unable to meet its commitments as they became due. So a company in that position would be able to issue an income debenture. There were certain grandfather clauses which protected those income debentures issued prior to November 17, 1978 and for income debentures issued after November 17 but pursuant to a commitment made before that date. Similarly, Bill C-37 limited the use of preferred shares as a financing vehicle. In essence, it said that, if a financial institution receives preferred shares with a term of less than ten years, that financial institution will be taxable on the dividends received by those term preferred shares.

Again there were grandfather clauses for shares issued prior to November 16 and for shares issued after but pursuant to commitments made before that date.

Since the introduction of Bill C-37, the financial community, and we as counsel, have had a fair amount of experience dealing with the provisions in Bill C-37, as has National Revenue. Certain deficiencies have appeared on both sides. So Bill C-17 represents an attempt on the one hand by the department to tighten the provisions and on the other hand, in

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Pouvez-vous nous donner un exemple.

**M. Gillespie:** Supposons qu'une société aérienne ait une flotte imposante et qu'elle ait droit à la déduction pour amortissement sur ses appareils; cette déduction est si forte qu'elle n'a pas à payer d'impôt. Comme elle a l'intention de financer l'achat d'autres aéronefs, elle se présente à la banque et fait valoir l'argument suivant: elle dit avoir besoin de \$20 millions pour acheter un gros aéronef. La banque est prête à consentir le prêt mais à 15 p. 100 d'intérêt. La société aérienne intervient alors et soutient que cela n'a absolument aucun sens parce qu'elle ne peut déduire ces intérêts; elle propose à la banque de lui émettre une obligation à intérêt conditionnel ou des actions privilégiées qui pourraient être remboursées n'importe quand sur demande de la banque et à ses conditions. Les dividendes sur les actions privilégiées seront exempts d'impôt pour la banque et la société aérienne accepte de ne pas pouvoir les déduire. Ou bien, s'il y a émission d'une obligation à intérêt conditionnel, les intérêts sur ces obligations sont, aux fins de l'impôt sur le revenu, considérés comme un dividende. On aboutit donc aux mêmes résultats. Par conséquent, la société aérienne ne paie qu'un dividende de 7 1/2 ou 8 p. 100 exempt d'impôt plutôt que 15 p. 100 d'intérêt.

Comme le sénateur Cook l'a dit, les fonctionnaires du ministère ont témoigné devant nous l'année dernière et d'après l'exposé budgétaire, ce genre de transaction représente une perte de recettes d'environ \$500 millions. Je crois qu'il y a effectivement perte de recettes dont une partie est attribuable aux transactions que je viens tout juste de décrire, et l'autre à l'écart dans les taux d'imposition appliqués aux banques et aux sociétés de crédit.

Mais puisqu'il en est ainsi, le bill C-37 proposait que les débetures à revenu ne soient plus émises ou que certainement fiscal privilégié sur les intérêts des débetures à revenu ne soit plus accordé pour les débetures à revenu émises après le 16 novembre 1978, à moins que la société débitrice connaisse des difficultés financières, c'est-à-dire à moins que la société soit en faillite ou presque ou encore qu'elle soit incapable de respecter ses obligations. Donc, une telle société pourrait émettre des débetures à revenu. Certaines clauses de droits acquis protégeaient les débetures à revenu émises avant le 17 novembre 1978 et celles émises après le 17 novembre mais pourvu qu'elles aient fait l'objet d'un engagement antérieur à cette date. De la même façon, le bill C-37 restreignait l'utilisation d'actions privilégiées comme moyen de financement. Il stipulait de façon générale que si un établissement financier acceptait des actions privilégiées venant à échéance après moins de dix ans, cet établissement devrait payer de l'impôt pour les dividendes que lui rapportent ces actions.

Il existait également des clauses des droits acquis pour des actions émises avant le 16 novembre et émises par la suite, mais en vertu d'engagements pris avant cette date.

Depuis la présentation du bill C-37, le milieu financier, nos services de consultation et le ministère du Revenu national ont étudié d'assez près les dispositions du projet de Loi. Les deux parties ont relevé certaines lacunes. Le projet de loi constitue une tentative pour le ministère de rendre les dispositions plus



[Text]

certain circumstances, to give a more liberal area where it was necessary.

With that introduction, if I may, I will go now to clause 36 on page 44 of Bill C-17. I must say I have the First Reading copy in front of me, but I gather it is the same pagination in the bill as passed by the House of Commons.

**The Chairman:** Yes, that is right.

**Mr. Gillespie:** Clause 36 in subclause (1) says, in effect, that the deduction that is available by section 112 of the act for intercorporate dividends is not available for corporations and entities that are enumerated in (a), (b) and (c) of subclause (2.1). In essence, the corporations and entities listed therein are financial institutions, namely, banks, trust companies, life insurance and other insurance companies, credit unions and lending institutions. If such institutions or corporations in which they have a ten per cent or more interest, or holding corporations controlled by lending institutions, receive a dividend on a term preferred share, they will not be entitled to a deduction in respect of that dividend.

As I say, subclause (2.1) is limited essentially to financial institutions and controlled subsidiaries.

Subclause (2.2) is a new provision inserted into Bill C-17.

**The Chairman:** (2.1) was in Bill C-37, was it?

**Mr. Gillespie:** The concept was in Bill C-37. It has been redrafted, but essentially there is no new concept in (2.1).

**Senator Cook:** You said, "not entitled". That would be given from preferred shares issued after November 17?

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Senator Cook:** But the ones already issued are in the clear.

**Mr. Gillespie:** We will come back to that. There are some important exceptions.

**Senator Cook:** All right.

**Mr. Gillespie:** I suppose they developed a practice to circumvent (2.1), whereby financial institutions instead of holding the preferred shares themselves said to a third party, "You hold them and we will undertake to acquire those shares from you or we will provide you with security if you hold those shares." They thereby circumvented the tax treatment and that other corporation was able to receive dividends from those shares tax-free.

**The Chairman:** That circumvented the prohibition.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Cook:** I can see the holding company has the dividend tax-free, but how does that money get into the hands of the financial corporation?

[Traduction]

restrictives et, dans certaines circonstances, d'accorder une plus grande liberté, au besoin.

Cette introduction étant faite, je parlerai avec votre permission de l'article 36, à la page 44. Je dois dire que j'ai en main le texte de la première lecture, mais je crois que le projet de loi adopté par la Chambre des communes a conservé la même pagination.

**Le Président:** Oui, c'est exact.

**M. Gillespie:** Le paragraphe 36(1) précise que la déduction qui s'applique aux dividendes intersociétés et qu'autorise l'article 112 de la loi est interdite aux corporations et entités décrites aux alinéas (2.1) a), b) et c). En principe, les corporations et entités énumérées sont des établissements financiers, notamment des banques, des sociétés de fiducie, des compagnies d'assurance-vie et autres compagnies d'assurance, des caisses de crédits et des établissements de prêt. Si les établissements ou corporation dont elles détiennent 10% des intérêts ou plus ou les sociétés de portefeuilles contrôlées par des établissements de prêt reçoivent des dividendes provenant d'actions privilégiées comportant une échéance, elles n'auront pas droit à une déduction au titre de ces dividendes.

Comme je l'ai dit, les entités visées au paragraphe (2.1) se limitent aux établissements financiers et aux filiales dont elles ont le contrôle.

Les dispositions du paragraphe (2.2) figurent pour la première fois dans le bill C-17.

**Le président:** Les dispositions du paragraphe (2.1) figuraient déjà dans le bill C-37, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Le principe s'y trouvait. Le texte a été modifié, mais dans l'ensemble, il n'y a rien de vraiment nouveau.

**Le sénateur Cook:** Vous avez dit «est interdite». Cette interdiction porte sur les actions privilégiées émises après le 17 novembre?

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Mais celles qui sont déjà émises ne sont pas visées.

**M. Gillespie:** Nous y reviendrons plus tard. Il existe certaines exceptions dignes de mention.

**Le sénateur Cook:** Très bien.

**M. Gillespie:** Supposons que les établissements financiers aient mis au point une méthode destinée à contourner les dispositions du paragraphe (2.1) et qu'au lieu de détenir elles-mêmes les actions privilégiées, elles demandent à une tierce partie de les conserver en s'engageant, contre garantie, à les acquérir par la suite. Elles se soustraient ainsi à l'imposition, et l'autre corporation peut récolter les dividendes non imposables que rapportent ces actions.

**Le président:** On contourne ainsi l'interdiction.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Cook:** J'imagine que la société de portefeuille peut récolter les dividendes sans avoir à payer d'impôt, mais comment cet argent est-il remis à la corporation financière?

[Text]

**Mr. Gillespie:** In essence, it is an accommodation to the debtor company, perhaps, whereby the debtor company is financed, if you like, not through a financial institution but through a third party with the bank guarantees backing it up.

**Senator Cook:** I can see all that, but how does the bank get any profit out of it?

**Mr. Gillespie:** They may get a fee, perhaps, for providing the guarantee. I am not sure. I am not aware of specific circumstances, but I am surmising from the amendment that this is something that they had to pick up.

**Senator Cook:** All right.

**Mr. Gillespie:** Because (2.2) now says that no such deduction is available to other corporations—not just financial institutions, but other corporations—for preferred shares that they hold which are subject to such an undertaking by a financial institution. So that if a corporation holds a preferred share, which has a form of guarantee, security or covenant attached to that share from a financial institution, or if a financial institution has undertaken to acquire that share at any time, that other corporation is now taxable on that dividend received.

This has caused considerable consternation in some circumstances—I have a particular example here—whereby in anticipation of amendments to the Bank Act, and of banks being able to issue preferred shares, certain banks, including the Royal—and I believe the Toronto-Dominion Bank—got the jump, if you like, by having subsidiaries issue preferred shares. The bank undertook that upon the passage of the Bank Act, in the form anticipated, the bank would exchange bank preferred shares for preferred shares issued to the public by the subsidiary. It was clearly bona fide and everyone recognizes it as such.

The terms of subclause 2.2 would mean that corporations acquiring shares of Globe Realty on the market—Globe Realty being the Royal Bank's subsidiary—or shares of the equivalent subsidiary of the Toronto-Dominion Bank—

**Senator Lang:** It is called TD Realty.

**Mr. Gillespie:** ... corporations receiving those dividends would be taxable on them. It was clearly not the intent to pick up those circumstances. The department recognizes this and is studying an appropriate amendment. I suspect that the amendment will be to exempt listed shares. I believe that the TD Realty shares are listed. The Globe Realty shares are certainly listed. I believe there are some other circumstances, the details of which I do not have, which are caught by 2.2. Hopefully we shall see a proposed amendment which will also meet those circumstances.

**The Chairman:** The effect of an exemption in respect of listed shares would be that the provisions of clause 36, as they occur in Bill C-37, would continue.

**Mr. Gillespie:** That is right.

**The Chairman:** In other words, the dividends could pass free of tax.

[Traduction]

**M. Gillespie:** Il s'agit essentiellement d'un service offert à la société débitrice grâce auquel cette dernière obtient un financement, non pas par l'entremise d'un établissement financier, mais par celle d'une tierce partie; et ce financement est garanti par la banque.

**Le sénateur Cook:** Je comprends, mais comment la banque peut-elle en tirer profit?

**M. Gillespie:** Je ne suis pas sûr, mais elle peut demander une certaine rétribution en échange de la garantie. Je ne connais pas les circonstances précises mais d'après la modification, la banque doit en tirer profit.

**Le sénateur Cook:** Très bien.

**M. Gillespie:** Parce que le paragraphe (2.2) stipule maintenant que d'autres corporations, et non simplement des établissements financiers, n'ont pas droit à cette déduction au titre des actions privilégiées qu'elles détiennent et qui font l'objet de ces transactions. Ainsi, une corporation qui détient, d'un établissement financier, une action privilégiée assujettie à une garantie, à une caution ou à un engagement quelconques, ou un établissement financier qui s'est engagé à acquérir cette action, doit maintenant payer de l'impôt sur les dividendes reçus.

Dans certains cas, cette modification a causé un émoi considérable, et je peux citer un exemple précis. Prévoyant que la Loi sur les banques serait modifiée et que les banques pourraient émettre des actions privilégiées, certains établissements bancaires, notamment la Banque Royale et, je crois, la Banque Toronto Dominion, ont pris les devants en demandant à leur filiale d'émettre des actions privilégiées. Elles estimaient qu'une fois la loi adoptée, elles pourraient échanger leurs actions privilégiées contre les actions de leur filiale émises à l'attention du public. Ce geste était posé de bonne foi, et tout le monde le reconnaissait.

Aux termes du paragraphe (2.2), les corporations achetant des actions de la *Globe Realty* offertes sur le marché (*Globe Realty* étant la filiale de la Banque Royale) ou des actions de la filiale correspondante de la Banque Toronto Dominion.

**Le sénateur Lang:** Elle s'appelle la *TD Realty*.

**M. Gillespie:** ... les corporations recevant ces dividendes seraient tenues de payer des impôts pour ces derniers. L'intention du législateur n'était certainement pas de créer ces circonstances. Le ministère l'a reconnu et il étudie la possibilité d'apporter une modification appropriée. Je suppose que la modification aura pour effet d'accorder une exemption pour les actions inscrites. Je crois que celles de la *TD Realty* le sont. Chose certaine, celles de *Globe Realty* sont inscrites. Je crois que le paragraphe (2.2) vise d'autres circonstances que je ne connais pas très bien. J'espère qu'une modification appropriée règlera ces problèmes.

**Le président:** En accordant une exemption pour les valeurs inscrites, on maintiendrait en vigueur les dispositions de l'article 36 du bill C-37.

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le président:** En d'autres termes, les dividendes pourraient être exempts d'impôts.



[Text]

**Mr. Gillespie:** Yes, to non-financial institutions.

**Senator Cook:** What businesses are these subsidiaries in?

**Mr. Gillespie:** In the two instances I mentioned, they are the real estate arm of the respective banks.

**Senator Cook:** In other words, they own the bank premises and lease them back to the bank, is that what you mean?

**Mr. Gillespie:** I am not aware of the business carried on by Globe Realty.

**Senator Connolly:** Perhaps the idea is to avoid the restriction on real estate holdings for banks—that is, avoid them by using these real estate subsidiaries.

**Mr. Gillespie:** The prospectus for Globe Realty states:

Globe Realty Limited ("Globe") is a wholly-owned subsidiary of the Royal Bank of Canada . . . engaged in the business of acquiring, owning, leasing, operating and managing real estate held primarily for the use and occupation of the Bank.

**Senator Connolly:** This has nothing to do with the problem, but why would a subsidiary such as Globe Realty or T&D Realty not continue to have these preferred shares outstanding instead of exchanging them when the appropriate time comes?

**Mr. Gillespie:** I think the shares of the bank would be a more acceptable form of investment.

**The Chairman:** To the public.

**Mr. Gillespie:** To the public, yes. These shares of Globe Realty were issued to the public and sold primarily—

**Senator Connolly:** You said that the shares of both of these companies were listed. I suppose the banks stand behind the companies?

**Mr. Gillespie:** Yes, they do. The bank provides a commitment, first of all, to exchange the preferred shares upon adoption of the Bank Act and, secondly, it will contribute funds to Globe Realty, if necessary, so that Globe Realty can meet its dividend requirements. So both those features ran afoul of subparagraphs (a) and (b) of clause 2.2.

I should now like to turn to clause 66(7), which is found on page 96 of my copy of the bill.

Going back to clause 36, you will recall that financial institutions receiving dividends on term preferred shares do not get the deduction. Clause 66(7) defines term preferred shares as shares issued after November 16, 1978 if either one of two conditions is met. Paragraph (a) relates to the first condition. Essentially, a term preferred share is a share outstanding for 10 years or less. Paragraph (a) defines in detail how that concept is protected. There are some causes for concern here.

[Traduction]

**M. Gillespie:** Oui, pour les institutions autres que les établissements financiers.

**Le sénateur Cook:** Quelles affaires font ces filiales?

**M. Gillespie:** Pour ce qui est des deux sociétés mentionnées, elles sont les filiales immobilières des deux banques.

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, les locaux de la banque appartiennent aux filiales qui les louent à la banque. Est-ce bien ce que vous voulez dire?

**M. Gillespie:** Je ne connais pas les affaires que fait la Globe Realty.

**Le sénateur Connolly:** Il s'agit ici peut-être de contourner la restriction imposée aux banques sur les biens immobiliers, éviter ainsi cette restriction en passant par les filiales immobilières.

**M. Gillespie:** Le dépliant de la Globe Realty se lit comme suit:

La société Globe Realty Limited («Globe») est une filiale de la Banque Royale du Canada possédée en propriété exclusive . . . elle voit à l'acquisition, à la location, à l'exploitation et à la gestion des biens immobiliers réservés principalement à la Banque.

**Le sénateur Connolly:** Ma question n'a rien à voir au problème, mais j'aimerais savoir pourquoi une filiale comme la Globe Realty ou la T&D Realty ne persisterait-elle pas à laisser ces actions privilégiées en souffrance au lieu de les échanger lorsque vient le temps?

**M. Gillespie:** Je crois que les actions de la banque seraient un investissement plus acceptable.

**Le président:** . . . attribuées au public.

**M. Gillespie:** Au public, en effet. Les actions de la Globe Realty ont été attribuées au public et vendues principalement . . .

**Le sénateur Connolly:** Vous avez dit que les actions de ces deux sociétés avaient été cotées à la bourse. J'imagine que les banques supportent ces sociétés.

**M. Gillespie:** En effet. Premièrement, la banque s'engage à échanger les actions privilégiées au moment de l'adoption de la Loi sur les banques et, deuxièmement, elle subventionne, au besoin, la Globe Realty afin que cette filiale puisse distribuer des dividendes. Ainsi, ces deux caractéristiques vont à l'encontre des sous-alinéas a) et b) du paragraphe 2.2.

J'aimerais maintenant discuter du paragraphe 66(7) qui se trouve à la page 96 du projet de loi.

Si nous retournons à l'article 36, vous vous rappellerez que les institutions financières touchant des dividendes sur les actions privilégiées à terme ne peuvent recevoir la déduction. Le paragraphe 66(7) définit l'action privilégiée à terme comme étant une action émise après le 16 novembre 1978 si une des deux conditions est satisfaisante. L'alinéa a) porte sur la première condition. Fondamentalement, une action privilégiée à terme est une action émise pour une période de dix ans ou moins. L'alinéa a) précise la façon dont cette notion est protégée. On a ici certains sujets de préoccupation.

[Text]

If you will look at clause 66(7)(a)(i) you will see that it states:

(i) the owner thereof may, at any time within 10 years of the date of issue, cause the share to be redeemed, acquired or cancelled or its paid-up capital to be reduced,

When reading this you must remember that we are talking about preferred shares held by financial institutions. There is a concern with the word "acquired". If a financial institution can cause a preferred share to be acquired within 10 years, it is a term preferred share.

Now, there exists something which is called, I understand, the "put" market. Perhaps some of the members of the committee can explain better than I can what it means, but I understand that a "put" is an option that the holder has to oblige a third party to acquire a share, and I gather that "puts" are traded very much in the same manner as shares are on the exchange.

Now, the effect of subparagraph (i) and the word "acquired" in (i) is to restrict financial institutions from going into the "put" market, and I think that the Department of Finance recognizes that in fact it is not the intent of these provisions that financial institutions should be able to go in and acquire this type of option. They are studying an exception to this rule, which would allow them to acquire "puts" as they relate to listed shares.

Again, I do not think the proposed amendment is firmly fixed in the minds of the Finance officials, but it is to be hoped that we will see it in the next budget.

**Senator Cook:** Excuse me. Something like that would have to stay in to deal with the abuse they are trying to stop with regard to term preferred shares because, otherwise, all the bank would have to do would be to tell the company to acquire them, get the money to acquire them from the bank, and in that way the term preferred shares that the bank had would be converted to a loan, which is what it was in the first place. In other words, say a bank holds shares from a company, and it wants the company to acquire the shares. All it has to do is lend the money to the company to acquire the shares, and instead of the bank holding the preferred shares, it has a loan, which is what it was in the first place. So that word "acquired" would have to stay in.

**Mr. Gillespie:** Oh, yes. That would have to stay in. I have no quarrel with that. What I am saying, though, is that it is too broad, and that there should be an exception.

**Senator Roblin:** Going back to clause 36, could I inquire about the position on preferreds, or income debentures? It refers to those instruments held by financial institutions only. What happens to other companies who want to issue obligations of this kind? Can they still consider them to be dividends?

**Mr. Gillespie:** If they issue preferred shares to other companies there is no problem. There is only a problem if there is a

[Traduction]

Le sous-alinéa 66(7)a)(i) stipule:

«(i) son propriétaire peut, à une date quelconque dans les dix ans de la date d'émission, faire en sorte que l'action soit rachetée, acquise ou annulée ou que son capital versé soit réduit.»

On doit se rappeler ici qu'on traite des actions privilégiées détenues par une institution financière. Nous devons ici nous attacher au mot «acquise». Si une institution financière peut faire en sorte qu'une action privilégiée soit acquise en moins de dix ans, cette action devient privilégiée à terme.

Je sais qu'il existe également un marché à options. Certains membres du Comité pourront peut-être mieux que moi expliquer ce qu'il est, mais l'option est la possibilité qu'a le détenteur de forcer une troisième partie à acquérir une action; je crois savoir que les options sont négociées de la même façon que les actions à la bourse.

L'alinéa (i) et le mot «acquise» qui s'y trouve, ont pour effet d'empêcher les institutions financières de recourir au marché à options, et je crois que le ministère des Finances reconnaît qu'en fait, le but visé par ces dispositions n'est pas de permettre aux institutions financières de pénétrer ce marché et d'acquiescer cette option. On étudie une exception à cette règle en vertu de laquelle les institutions pourraient acquiescer des options qui se rapporteraient aux actions à la bourse.

Encore une fois, je ne crois pas que l'amendement envisagé soit bien ancré dans la tête des fonctionnaires des Finances, mais il faut espérer qu'il sera inclus dans la présentation du nouveau budget.

**Le sénateur Cook:** Excusez-moi, cette précision devra être maintenue pour empêcher les abus se rapportant aux actions privilégiées à terme, car autrement, les banques n'auraient qu'à dire à leurs filiales d'acheter les actions et qu'à leur procurer l'argent nécessaire. Ainsi, les actions privilégiées à terme qui appartenaient à la banque seraient transformées en prêts, que ces actions étaient au début. En d'autres mots, disons qu'une banque détient des actions d'une société et qu'elle veut que la société achète ces actions. La banque n'a qu'à prêter l'argent à la société pour que celle-ci achète les actions et, ainsi la banque ne détient plus d'actions privilégiées, mais bien un prêt, comme c'était le cas au début. C'est pourquoi ce mot «acquise» doit être maintenu.

**M. Gillespie:** En effet, je suis d'accord avec vous, ce mot doit être maintenu; cependant, je maintiens que ce mot est trop vague et qu'il devrait y avoir exception.

**Le sénateur Roblin:** Pour en revenir à l'article 36, pourrais-je poser une question au sujet des actions privilégiées ou des débetures génératrices de revenus? L'article a trait aux actions qui sont détenues par les seules institutions financières. Qu'arrive-t-il lorsqu'une autre société veut émettre des obligations de cette nature? Sont-elles encore considérées comme des dividendes?

**M. Gillespie:** Si ces sociétés émettent des actions privilégiées à d'autres compagnies, il n'y a pas de difficulté. Le problème



[Text]

guarantee, or some undertaking, by a financial institution, to acquire those shares.

**Senator Roblin:** So if there is no financial institution in the picture, there is no problem.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**The Chairman:** I suppose it depends on what flag you are carrying.

**Mr. Gillespie:** Another area that is currently under study by Finance and National Revenue relates to subparagraph (ii), which states, in effect, that a share is considered to be a term preferred share if the corporation, or any other person, may be required to redeem or acquire that share within a 10-year period. Then you see in the parenthesis at the end of (ii)—

**Senator Connolly:** That is subclause (7)(a)(ii), is it not?

**Mr. Gillespie:** That is correct. The parentheses at the end of the proposed subsection 248(1)(a)(ii) gives a corporation latitude to redeem, acquire or cancel annually up to 5 per cent of the shares of that class. So, there could be a sinking fund or a purchase fund for those shares.

It is quite usual, I understand, to provide for a cumulative purchase fund. In other words, if the corporation cannot purchase up to 5 per cent in the first year, it can purchase up to 10 per cent in the second year, 15 per cent in the third year, and so on. My interpretation of this proposed subsection is that there is no such cumulative feature built in to allow them to acquire any more than 5 per cent in any given year, no matter what happens. The Department of Finance is discussing this matter with the Department of National Revenue, and if National Revenue agrees with that interpretation, they will amend this provision accordingly.

**Senator McIlraith:** Dealing with the latter part of your remarks, if in fact consideration is being given to this provision with a view to amending the bill, why is it that they did not do so in the other place? The bill we now have before us is the bill as passed by the House of Commons.

**The Chairman:** If you accept the minister's statement of Monday of this week, this only came to the department's attention a few days before he made that statement. It may have been overlooked. It may be that the people who are affected did not get their submissions into the department in time. This bill only received first reading on October 25 last, so there hasn't been too much time.

**Mr. Gillespie:** I do not believe too many people received it before November 1. I know the Department of Finance has received a good many submissions along the lines of what we are discussing now, and I think officials of the department are generally receptive to the submissions. However, they do have to study the submissions carefully before making any amendments so that they are fully familiar with all of the ramifications of those amendments.

[Traduction]

se pose lorsqu'une institution financière garantit l'acquisition de ses actions ou qu'elle s'engage à le faire.

**Le sénateur Roblin:** Ainsi, s'il n'y a pas d'institutions financières à l'arrière-plan, il n'y a pas de problème.

**M. Gillespie:** En effet.

**Le président:** Je suppose que tout dépend de votre allégeance.

**M. Gillespie:** Les ministères des Finances et du Revenu national étudient en ce moment un autre point du projet, l'alinéa (ii) qui stipule en fait, qu'une action est considérée comme une action privilégiée à terme si la corporation ou toute autre personne peut être tenue de racheter ou d'acquérir cette action à une date quelconque dans les dix de la date d'émission. Ensuite, entre parenthèses à la fin de l'alinéa (ii)—

**Le sénateur Connolly:** Il s'agit bien de l'alinéa 7a)(ii) n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** C'est exact. Les parenthèses à la fin du sous-alinéa 248(1a)(ii) donnent à la corporation la latitude de racheter, d'acquérir ou d'annuler annuellement au plus 5 p. 100 des actions de cette catégorie. Donc, il pourrait y avoir un fonds d'amortissement ou un fonds d'achat pour ces actions.

Il est courant, à mon avis, de prévoir un fonds d'achat cumulatif. En d'autres termes, si la corporation ne peut acheter 5 p. 100 des actions au cours de la première année, elle pourra en acheter jusqu'à 10 p. 100 la deuxième année, jusqu'à 15 p. 100 la troisième année, et ainsi de suite. D'après mon interprétation de ce paragraphe, cette disposition ne prévoit pas de fonds cumulatif qui permettrait à quiconque d'acheter plus de 5 p. 100 au cours d'une année donnée, quelles que soient les circonstances. Cette question fait actuellement l'objet d'une discussion entre le ministère des Finances et celui du Revenu national, et si ce dernier accepte cette interprétation, on modifiera ladite disposition en conséquence.

**Le sénateur McIlraith:** Au sujet de la dernière partie de votre observation, si en fait, on étudie cette disposition en vue de modifier le projet de loi, pourquoi ne l'a-t-on pas fait à l'autre endroit? Le projet de loi que nous avons actuellement devant nous est celui qui a été adopté par la Chambre des communes.

**Le président:** D'après la déclaration faite par le Ministre lundi dernier, cette question a été portée à l'attention du ministère seulement quelques jours avant cette déclaration. Elle a pu passer inaperçue. Il se peut que les personnes intéressées n'aient pas présenté leurs propositions au ministère à temps. On a procédé à la première lecture de ce projet de loi seulement le 25 octobre dernier, donc le délai était très court.

**M. Gillespie:** Je ne crois pas qu'un grand nombre de personnes l'aient reçu avant le 1<sup>er</sup> novembre. Je sais que le ministère des Finances a reçu un grand nombre de mémoires concernant la question dont nous discutons actuellement et je crois que les fonctionnaires du ministère sont généralement assez attentifs aux suggestions qui lui sont faites. Toutefois, ils doivent les étudier soigneusement avant de procéder à des modifications afin de bien mesurer leur portée.

[Text]

**Senator McIlraith:** The next problem area—and it is a fairly serious one—relates to subparagraph (iii), which deems a share held by a financial institution to be a term deferred share if the issuing corporation or any other person provides or may be required to provide any form of guarantee, security, or covenant providing protection with respect to the share.

I have serious difficulty with the phrase “covenant providing protection with respect to the share.” This would include, I submit, any provision attaching to a preferred share which, for example, would entitle the holder of the preferred share to the right to vote if there were arrears of dividends. Similarly, a covenant to the effect that no shares ranking ahead of or *pari passu* with a share is a covenant providing protection with respect to the share. Similarly—and these are all covenants which normally attach to preferred shares—a covenant providing that no dividends be paid on a common share until all arrears are paid on the preferred share. Again, that is a covenant which provides protection with respect to that preferred share.

Clearly, this provision, in the circumstances that I have outlined, is too broad. In discussions with officials yesterday, it was indicated that they recognize that the provision is too broad. However, they want to stick with those provisions, the main reason being that they have not been able to figure out a way as yet of redrafting this subparagraph in a satisfactory manner. They have suggested that the Department of National Revenue may come out with an Interpretation Bulletin or rulings which would help the taxpayer to define just which areas are acceptable and which are not acceptable to the Department of Finance. I suggest that that is not acceptable.

**The Chairman:** It does not sound that way if National Revenue are going to be asked to give an interpretation that would provide a measure of non-applicability of these provisions, and if the wording of the section does not say that there is no basis for it.

**Senator McIlraith:** Are they amending the law other than by legislation enacted by Parliament?

**The Chairman:** The only correction I would make to your statement is that it is attempting to amend the law in that way.

**Mr. Gillespie:** In essence, a financial institution would be required, I think, to go to National Revenue and obtain from them a binding ruling each time it wanted to acquire a share.

**Senator McIlraith:** But the binding ruling there would be contrary to what is in the clause in the bill.

**Mr. Gillespie:** They claim that it is binding on them.

**Senator Smith (Colchester):** But how can it be binding if it is not in accordance with the law?

**Mr. Gillespie:** Well, they have issued a public statement that they will not assess contrary to that. They suggest that taxpayers should be able to receive comfort from interpretation bulletins. Well, if a client were to come to me and say,

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Le problème suivant—et il s'agit d'un problème sérieux—a trait au sous-alinéa (iii) qui désigne comme «action privilégiée à terme» une action détenue par une institution financière, si la corporation émettrice ou toute autre personne fournit ou peut être tenue de fournir toute forme de garantie ou convention donnant une garantie à l'égard de l'action.

J'éprouve une grande difficulté à comprendre l'expression «convention donnant une garantie à l'égard de l'action». Elle comprendrait, je suppose, toute disposition se rapportant à une action privilégiée qui, par exemple, donnerait droit à son détenteur de voter s'il y avait des arrérages de dividendes. De même, une convention garantissant qu'aucune action n'aurait un statut préférentiel par rapport à une autre, serait une convention donnant une garantie. Serait aussi désignée par cette expression toute convention—ces conventions sont normalement liées aux actions privilégiées prévoyant qu'aucun dividende ne sera payé sur une action ordinaire, tant que tous les arrérages n'auront pas été payés sur l'action privilégiée. Ici encore, il s'agit d'une convention qui garantit une protection rattachée à l'action privilégiée.

A mon avis, cette disposition, dans les circonstances que j'ai soulignées, est trop vague. On l'a admis hier au cours des discussions avec les fonctionnaires. Cependant, ceux-ci désirent conserver cette disposition, surtout parce qu'ils ne trouvent pas de version plus satisfaisante. Ils ont proposé que le ministère du Revenu national publie un bulletin d'interprétation ou des règlements qui aideraient les contribuables à définir exactement quels sont les cas admissibles de l'avis du ministère des Finances. A mon avis, cela n'est pas acceptable.

**Le président:** Je ne suis pas de votre avis, si l'on doit demander au ministère du Revenu national de publier une interprétation qui rendrait cette disposition non applicable, et si le libellé de cet article ne le mentionne pas. Rien ne justifie cette intervention.

**Le sénateur McIlraith:** La loi sera-t-elle modifiée autrement que par une mesure législative adoptée par le Parlement?

**Le président:** Si vous me permettez de vous reprendre, je crois qu'on va essayer de modifier la loi de cette façon.

**M. Gillespie:** Donc, une institution financière serait obligée, si je ne m'abuse, d'obtenir du ministère du Revenu national une décision finale chaque fois qu'elle voudrait acheter une action.

**Le sénateur McIlraith:** Mais une décision finale ici serait contraire aux dispositions du projet de loi.

**M. Gillespie:** Le ministère prétend qu'il s'est engagé de cette façon.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Mais comment peut-il s'engager si c'est contraire à la loi?

**M. Gillespie:** Le ministère a déclaré publiquement qu'il ne s'y opposerait pas. Il estime que ces bulletins d'interprétation devraient faciliter la tâche du contribuable. Si l'on se présentait à moi en disant: «Pouvons-nous procéder à ce financement



[Text]

"Can we do this kind of financing without a ruling?" I would have to say to them, "According to the law, you are not going to get the dividend treatment you expect you are going to get."

**The Chairman:** In addition to that, undoubtedly if the people who are going to deal with it came to you and asked you for an opinion supporting the interpretation, you could not give it.

**Mr. Gillespie:** I could not give it. The best comfort I could give them would be to say that National Revenue had stated it in a non-binding interpretation.

**Senator Smith (Colchester):** Mr. Chairman, is that not an extremely dangerous precedent to let go unnoticed? They can do it in one way on one occasion and then on another occasion go in a completely opposite direction.

**The Chairman:** If that situation should develop and the taxpayer learned about it, could he not take action that is, if the department gave a certificate of non-taxability?

**Mr. Gillespie:** I don't know. On what basis is a department's ruling binding? It is only binding because the department says so. But there is no law which says so.

**Senator Cook:** The last time they made a ruling which we challenged was about the concept of "content".

**The Chairman:** Yes, and you fathered the demand for putting it in the bill.

**Senator Cook:** And they had to come back and give an undertaking to put it in the bill, but it was a case where the ruling was contrary to jurisprudence.

**Mr. Gillespie:** The department recognizes that this is not really acceptable, but they say that their problem is that they do not know how to draft it. They say, "Well if you can help us draft it, we would appreciate your assistance." The unfortunate thing is we do not know what the department is trying to get at here. If National Revenue or Finance were able to come to us or provide us with a list of the kinds of situations they are trying to get at here, then perhaps we could be of some assistance to them.

**The Chairman:** We should do something if they are stuck, and it is obvious that they are. It should be changed, but they are stuck in the matter of changing it. It may take a whole page of "ifs" and "notwithstanding" or you could even introduce, under this section, a "notwithstanding" clause negating some aspects of what this appears to mean.

**Mr. Gillespie:** Possibly, if they are not able to provide us with any concrete examples of what they regard as unfavourable, we should recommend that it be deleted. We may not want to go that far. I just do not know what they are trying to pick up here that is not picked up in the other provisions.

I have suggested to them that they might want to limit that covenant to situations whereby it would be a covenant that would entitle the holder to receive his money back; but that is covered in (i) and (ii), so I am at a bit of a loss.

[Traduction]

sans une décision?» je devrais répondre: «Selon la loi, vous ne pourrez vous prévaloir de la déduction pour dividendes comme vous vous attendiez.

**Le président:** En outre, vous ne pourriez non plus vous prononcer quand les fonctionnaires chargés d'appliquer cette disposition vous demanderaient un avis à l'appui de cette interprétation.

**M. Gillespie:** Je ne le pourrais pas. La meilleure assurance que je pourrais leur donner serait de leur dire que le ministère du Revenu national a donné cette interprétation sous toute réserve.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Monsieur le président, ne créons-nous pas un précédent extrêmement dangereux en laissant passer cette disposition. On tranchera la question d'une façon à une occasion, et une autre fois, on adoptera une attitude complètement différente.

**Le président:** Ne pourrait-on pas craindre que le contribuable réagisse s'il l'apprenait, autrement dit, si le ministère accordait un certificat de non-imposition?

**M. Gillespie:** Je ne sais pas. Dans quelles circonstances une décision d'un ministère est-elle finale? Elle n'est finale que lorsque le ministère le déclare, mais il n'y a aucune loi qui le dit.

**Le sénateur Cook:** La dernière fois que nous avons contesté une décision, c'était à propos de la notion de «contenu».

**Le président:** Oui, et vous avez appuyé la demande de l'inclure dans le projet de loi.

**Le sénateur Cook:** Et le ministère a dû revenir et promettre de l'inclure dans le projet de loi. Mais il s'agissait d'un cas où la décision était contraire à la jurisprudence.

**M. Gillespie:** Le ministère reconnaît que cette procédure n'est pas acceptable en réalité, mais il admet que le problème est que l'on ne sait pas comment rédiger cet alinéa. «Si vous pouvez nous aider à la rédiger, prétend-il, nous apprécierions votre aide». Malheureusement, nous ne savons pas exactement où le ministère veut en venir. Si les représentants du ministère du Revenu national ou des Finances pouvaient nous fournir la liste des situations dont ils veulent que nous traitions ici, nous pourrions peut-être les aider.

**Le président:** S'ils sont mal pris, et c'est évident qu'ils le sont, nous devrions prendre les mesures nécessaires. Ils ont essayé de modifier le texte de la loi, mais ils n'y arrivent pas. Il faudrait peut-être une pleine page de «si» et de «nonobstant» et vous pourriez même inclure, dans cet article, une clause «nonobstant» qui infirmerait l'interprétation que nous semblons pouvoir donner à ces dispositions.

**M. Gillespie:** S'ils ne peuvent pas nous fournir des exemples concrets des mesures qu'ils jugent défavorables, nous pourrions recommander que la disposition soit supprimée. Il se peut que nous ne voulions pas le faire. Il me semble que les situations qu'ils critiquent sont aussi visées par d'autres dispositions.

Je leur ai demandé s'ils ne se contenteraient pas d'une disposition qui stipulerait que le détenteur peut se faire rembourser; mais cette question est visée aux sous-alinéas (i) et (ii), et alors je ne comprend plus.

[Text]

**The Chairman:** My suggestion is that we should see what we can get on paper. I am a great believer in the "notwithstanding" type of clause.

**Senator Cook:** We would have two options: We could recommend that it be deleted; and if they will not delete it, we could come up with something.

**The Chairman:** Don't put it that way—"if they will not delete it". After all, we can recommend that it should be deleted, and if they will not co-operate, then it is up to the Senate to decide, if we recommend an amendment, whether the amendment should be made. Very rarely has the Senate negated a recommendation from the committee on a tax bill.

**Senator Cook:** If we went that far, we would put all the other amendments in as well.

**The Chairman:** That is right, and that would defeat the accommodation that the minister is looking for.

**Senator Molson:** It would also delay it inordinately.

**The Chairman:** You must remember that there are beneficial things to a taxpayer in the bill.

**Senator Cook:** We are always put in the box when it comes to amending legislation.

**The Chairman:** Yes, but if we can agree on language which will provide the proper accommodation, and the minister undertakes to introduce that in his budget, that gives us an opportunity to deal with it very early. Then, what we would do, as we have done on other occasions, is to develop that theory and say that as a result of the minister's undertaking to implement our recommendation in his next budget, then we do not recommend that the bill be amended at this stage. We have done that many times.

I think that when the tax bill was on the go, the department calculated that we proposed as many as 200 amendments. I remember that after a year or two when John Turner was before us, he announced, in connection with certain amendments, that these were the last of the amendments we undertook to implement. There was small cheer at that time.

**Senator Lang:** We really have two situations, as I see it, and I cannot quite understand how they interrelate. We have the tax dodge of the borrower issuing demand preferred shares, really a demand note.

**Mr. Gillespie:** Exactly.

**Senator Lang:** And the committee wants to eliminate that?

**Mr. Gillespie:** Right.

**Senator Lang:** We also have the case of the TD Realty and the Globe Realty which are really lending agencies issuing preferred shares, not borrowing agencies issuing preferred shares. How do those two things interrelate in these provisions?

**Mr. Gillespie:** I think they only interrelate because there developed some abuses whereby lending institutions said,

[Traduction]

**Le président:** D'après moi, il faudrait voir ce que nous pouvons coucher sur papier. Je suis tout à fait en faveur des dispositions restrictives avec le terme «nonobstant».

**Le sénateur Cook:** Nous avons deux choix: nous pouvons recommander que la disposition soit supprimée ou, s'ils ne veulent pas la supprimer, nous proposerons autre chose.

**Le président:** Ne dites pas «S'ils ne veulent pas la supprimer». Après tout, nous pouvons recommander que la disposition soit supprimée, et s'ils ne veulent pas coopérer, c'est au Sénat de décider si l'amendement que nous recommandons sera apporté. Le Sénat a rarement rejeté une recommandation du Comité sur un bill en matière d'impôt.

**Le sénateur Cook:** Dans ce cas-là, nous pourrions inclure tous les autres amendements.

**Le président:** C'est exact, et cela éliminerait la possibilité de compromis que recherche le ministre.

**Le sénateur Molson:** L'adoption du bill serait aussi retardée indûment.

**Le président:** Vous ne devez pas oublier que le bill contient certaines dispositions avantageuses pour les contribuables.

**Le sénateur Cook:** Chaque fois que nous tentons d'amender un bill, c'est le même jeu qui recommence.

**Le président:** Oui, mais si nous pouvons nous entendre sur les termes qui permettront d'en arriver à un compromis acceptable, et que le ministre s'engage à incorporer nos recommandations dans son budget, nous pouvons en finir rapidement. A ce moment-là, nous pouvons, comme nous l'avons fait à maintes reprises déjà lorsque le ministre s'était engagé à tenir compte de notre recommandation dans son prochain budget, recommander que le bill ne soit pas amendé à cette étape. Nous l'avons fait à de nombreuses reprises.

Le Ministère a calculé que pendant notre étude d'un bill fiscal, nous avons proposé au moins 200 amendements. Un ou deux ans après, John Turner a annoncé lorsqu'il a comparu devant le Comité, que les amendements que nous examinions seraient les derniers que nous tenterions de faire adopter. Nous avons applaudi.

**Le sénateur Lang:** Nous parlons de deux situations différentes, et je ne vois vraiment pas quel lien existe entre elles. D'abord, nous parlons du cas d'un emprunteur qui émet des actions privilégiées à vue, en réalité un billet à vue, pour éviter de payer l'impôt.

**M. Gillespie:** Exactement.

**Le sénateur Lang:** Et le Comité veut éliminer cette possibilité?

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le sénateur Lang:** Nous étudions aussi le cas de la TD Realty et de la Globe Realty qui sont en réalité des institutions de prêt, et non pas des emprunteurs, qui émettent des actions privilégiées. Quel lien existe-t-il entre ces deux cas par rapport aux dispositions?

**M. Gillespie:** A mon avis, le seul lien entre eux tient au fait qu'après certains abus, les institutions de prêt ont dit qu'elles



*[Text]*

"Well, we will not lend out the funds. We will have a third party lend out the funds and we will put in a guarantee."

**Senator Lang:** Yes?

**Mr. Gillespie:** It was not designed for the TD Realty situation at all.

**Senator Lang:** No. That only arises out of the anticipated revisions to the Bank Act allowing for the issue of preferred shares.

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Senator Lang:** By the bank.

**Mr. Gillespie:** Yes. It was just the banks trying to get a jump on the act.

**Senator Lang:** But they got meshed up in this thing.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Lang:** Inadvertently.

**Mr. Gillespie:** You bet.

**The Chairman:** Is it agreed that we adjourn now?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

demanderaient à une tierce partie de prêter l'argent, et qu'elles se muniraient d'une garantie.

**Le sénateur Lang:** Oui?

**M. Gillespie:** Les dispositions ne visent nullement le cas de la TD Realty.

**Le sénateur Lang:** Non. Cette question découle des révisions que l'on prévoit apporter à la Loi sur les banques permettant l'émission d'actions privilégiées.

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le sénateur Lang:** Par la banque.

**M. Gillespie:** Oui. Les banques tentaient tout simplement de profiter des lacunes de la loi.

**Le sénateur Lang:** Mais elles se sont embourbées.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Lang:** Sans le vouloir.

**M. Gillespie:** Vous pouvez en être certain.

**Le président:** Êtes-vous d'accord pour lever la séance maintenant?

**Des voix:** D'accord.

Le Comité suspend ses travaux.

---









First Session  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, November 13, 1979

Le mardi 13 novembre 1979

Issue No. 4

Fascicule n° 4

**Third Proceedings on:**

**Troisième fascicule concernant:**

The subject-matter of Bill C-14, "Banks and Banking  
Law Revision Act, 1979"

La teneur du Bill C-14, «Loi de 1979 remaniant la  
législation bancaire»

DEPOSE

TRIAL



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable D. Roblin, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur D. Roblin

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 1, 1979:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Roblin, P.C., for the Honourable Senator Hayden, moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-14, intituled: “An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the papers and evidence received and taken on the subject in the Third and Fourth Sessions of the Thirtieth Parliament be referred to the Committee.

After debate, and

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1979:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Roblin, C.P., pour l'honorable sénateur Hayden, propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à faire une étude sur la teneur du Bill C-14, intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives», avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat, et

Que les témoignages entendus et les documents recueillis sur le sujet au cours des troisième et quatrième sessions de la trentième législature soient déférés au comité.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 13, 1979

(5)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-14, "Banks and Banking Law Revision Act, 1979".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*) and Walker. (14)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff: Mr. John F. Lewis, C.A.

The Committee proceeded to further consider the Summary of Changes respecting the changes to Bill C-15 of the last Session as compared to Bill C-14, assisted therein by Mr. Lewis.

At 4:30 p.m. the Committee adjourned further consideration of Bill C-14 until Wednesday, November 14, 1979 at 2:30 p.m.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 13 NOVEMBRE 1979

(5)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier:

La teneur du Bill C-14, «Loi de 1979 remaniant la législation bancaire».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*) et Walker. (14)

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif: M. John F. Lewis. C.A.

Le Comité entreprend d'étudier plus en détail le sommaire des changements concernant le Bill C-15 de la dernière session, par comparaison avec le Bill C-14, avec l'aide de M. Lewis.

A 16 h 30, le Comité suspend son étude plus détaillée du Bill C-14 jusqu'au mercredi 14 novembre 1979, à 14 h 30.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 13, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-14, to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other acts in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, one of our expert is unable to be present this afternoon. However, Mr. Scott will be here tomorrow and, in the meantime, Mr. Lewis will help us today.

I should tell you that tomorrow afternoon at 2.30 Mr. Kennett and his staff will be here, and at that time we can examine into the whys and the wherefores of those situations where they have not accepted recommendations made by this committee, those where they have, and those where we have made no recommendations but they have still made changes in the bill.

At our last meeting we had just started dealing with the changes where no recommendations had been made by the committee. When we have dealt with those, we shall have finished our consideration of the summaries. Then we move into the field of amendments to the Quebec Savings Banks Act; and also the amendments that have been included in the bill dealing with the Canadian Payments Association, and the amendments which we suggested and which they have not accepted. Of course, we will be able to get the answers on those questions too from Mr. Kennett tomorrow afternoon.

I should tell you also that Mr. Scott prepared what he calls a "Preliminary List of Subject Matter in Bill C-14 Directed to Stand by the Senate Banking Committee", copies of which are being distributed now.

Now, Mr. Lewis, are you ready to pick up where we left off at our last meeting?

**Mr. John F. Lewis, C.A., Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, at our last meeting, which was last Wednesday, we had almost finished the Bank Act items, but I do not think we had quite touched on the last item on page 14 of the summary. In fact, I think we concluded with the first item on page 14 having to do with 20 times the authorized capital.

The second item on page 14 of the summary concerns the interest that foreign banks would not be permitted to have in non-financial corporations. If you remember, this committee had recommended grandfathering, and, although it is not too apparent from the summary, the bill has been amended to give grandfathering up to ten years for present investments held by foreign banks through their foreign bank subsidiaries.

**The Chairman:** Yes.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 13 novembre 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30, pour étudier l'objet du bill C-14, remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, un de nos experts ne peut malheureusement pas assister à la séance de cet après-midi. M. Scott sera toutefois ici demain et, en attendant, M. Lewis va nous aider aujourd'hui.

Je dois vous dire que, demain après-midi à 14 h 30, M. Kennett et son personnel seront ici et qu'il nous sera possible d'examiner les causes et les raisons des situations, où les recommandations du présent comité ils n'ont été pas acceptées, là où ils les ont acceptées, là où nous n'avons pas fait de recommandations mais où ils ont tout de même apporté des modifications au bill.

À notre dernière réunion, nous avons commencé à nous occuper des modifications pour lesquelles le comité n'avait pas formulé de recommandations. Lorsque nous en serons venus à bout, nous aurons terminé notre examen des résumés. Nous passerons alors aux amendements de la Loi sur les banques d'épargne de Québec, ainsi qu'aux amendements qui ont été apportés au bill et traitent de l'Association canadienne des paiements, ainsi que des amendements que nous avons proposés et qu'ils n'ont pas acceptés. Bien entendu, demain après-midi, M. Kennett pourra nous fournir les réponses à ces questions.

Je dois également vous dire que M. Scott a préparé ce qu'il appelle une «liste préliminaire des questions du bill C-14 destinées à être examinées par le Comité du Sénat sur les banques», on est en train de les distribuer en ce moment.

M. Lewis, êtes-vous disposé à reprendre où nous en étions restés à notre dernière réunion?

**M. John F. Lewis, C.A., conseiller du comité:** Monsieur le président, au cours de notre dernière réunion de mercredi dernier, nous avions presque terminé la loi sur les banques, mais nous n'avions pas, je crois, abordé la dernière rubrique de la page 14 du résumé. En fait, je pense que nous avons terminé la première rubrique de la page 14 ayant trait à 20 fois le capital autorisé.

La deuxième rubrique de la page 15 du résumé a trait à l'intérêt que les banques étrangères ne sont pas autorisées à avoir dans des sociétés non financières. Si vous vous souvenez, le présent comité avait recommandé une clause de droits acquis et, bien que cela ne ressorte pas trop du résumé, le bill avait été amendé pour y ajouter une clause de droits acquis pour les investissements actuels détenus par les banques étrangères par l'intermédiaire de leurs filiales.

**Le président:** Oui.



[Text]

**Mr. Lewis:** There is a two-year period during which they may transfer such interest from the foreign bank or the foreign bank affiliate to a holding company. In other words, it becomes an indirect non-financial interest or an indirect interest in a non-financial, non-bank corporation.

I think it pretty well carries out the recommendations of this committee, and if there are no questions on that perhaps we could go back to page 1 of the summary.

**Senator Cook:** The new bill does not make it ten years, does it?

**Mr. Lewis:** Yes. There is a provision for extension up to ten years by the minister.

**The Chairman:** There is grandfathering that can go up to ten years.

**Senator Cook:** I just did not see the reference to ten years. That is all.

**Mr. Lewis:** If we could go to the first page of the summary, the thought there is that we will just review those items on which the Senate committee did not make recommendations but in which there are changes in Bill C-15.

With respect to the first and second items, you will recall that the Canadian Bankers' Association made recommendations that the words "banking" and "deposit" be defined. They have recommended that for many years, and it was in their report on the white paper and then in their submission on Bill C-15. However, those terms are still not defined in the bill.

**The Chairman:** The reasons for not defining those terms appear on the right-hand side of the first page of the summary.

I have a comment, which you might find interesting, on the question of "banking" not being defined. If you will recall, the bill does provide for a province to incorporate a bank under the act. When I read the reason given for not defining "banking," one, if one has a sense of humour, perhaps sees a point here, because here is what is explained as the reason for not defining "banking":

A narrow definition could overly restrict the activities of the banks and their development. A broad definition could result in some extension of the banking legislation into areas of provincial jurisdiction.

How do you get much concern for that, when you are going to permit a province to incorporate a bank? However, that can be a question for Mr. Kennett tomorrow. Maybe my humour is a little distorted, but it struck me as, shall we say, odd.

**Senator Cook:** You say a province can incorporate a bank now?

**The Chairman:** Under this bill. We recommended against that, but our recommendation was not accepted.

**Senator Cook:** It will not be a chartered bank. What will the situation be?

[Traduction]

**M. Lewis:** Il y a une période de deux ans pendant laquelle elles peuvent transférer cet intérêt de la banque étrangère ou de sa filiale à une société de portefeuille ou holding. En d'autres termes, il devient un intérêt indirect non financier ou un intérêt indirect dans une société non financière, non bancaire.

Je pense qu'on y tient très bien compte des recommandations du présent comité et, s'il n'y a pas de questions, nous pourrions peut-être revenir à la page 1 du résumé.

**Le sénateur Cook:** Le nouveau bill ne porte pas la période de dix ans n'est-ce pas?

**M. Lewis:** Oui. Il y a une disposition en vue d'une prorogation jusqu'à dix ans par le ministre.

**Le président:** Il y a une clause de droits acquis pouvant atteindre dix ans.

**Le sénateur Cook:** Je ne vois pas la mention de dix ans.

**M. Lewis:** Si nous pouvions nous reporter à la première page du résumé, nous verrions que nous devons simplement étudier les rubriques au sujet desquelles le comité du Sénat n'a pas formulé de recommandations, mais que le bill C-15 modifie.

En ce qui concerne la première et la deuxième rubrique, vous vous souviendrez que l'Association des banquiers canadiens a formulé des recommandations pour que les mots «bancaire» et «dépôt» soient définis. Ils l'ont recommandé pendant de nombreuses années et cela se trouvait dans leur rapport sur le Livre blanc et dans leur soumission sur le bill C-15. Toutefois, ces termes ne sont toujours pas définis dans le bill.

**Le président:** Les raisons pour lesquelles n'ont pas été définis ces termes figurent du côté droit de la première page du résumé.

J'ai à faire une observation, que vous jugerez peut-être intéressante, sur la question de l'absence de définition du terme «banques». Si vous vous souvenez, le bill prévoit qu'une province peut constituer une banque aux termes de la Loi. La raison invoquée pour ne pas définir le terme «banques» me fait un peu sourire; voici la justification de cette omission:

Une définition rigoureuse pourrait nuire aux activités bancaires et à leur développement. Une définition large risquerait de porter le champ d'action de la législation dans les limites de compétence provinciale.

Pourquoi cela vous préoccuperait-il puisque vous allez permettre à une province de constituer une banque? Toutefois, la question pourra être posée à M. Kennett demain. Peut-être ai-je l'esprit un peu tordu, mais cela me semble, comment dire, étrange.

**Le sénateur Cook:** Vous dites qu'une province peut actuellement constituer une banque.

**Le président:** Aux termes de ce projet de loi. Nous avons présenté une recommandation contre, mais elle n'a pas été acceptée.

**Le sénateur Cook:** Il ne s'agira pas d'une banque à charte. Qu'elle statut aura-t-elle alors?

[Text]

**The Chairman:** Yes, it will be a chartered bank incorporated under the Bank Act.

**Senator Buckwold:** Will it be able to do business only in the province in which it is chartered?

**The Chairman:** The province can have up to 25 per cent of the shares.

**Senator Buckwold:** But will it be confined to doing business in the province in which it is incorporated?

**The Chairman:** No.

**Senator Lang:** It will be a federal operation.

**Senator Cook:** I thought you meant the province could incorporate the bank.

**The Chairman:** No, no. What I said was that a province may incorporate a bank under the Bank Act.

**Senator Cook:** I misunderstood you. Did the bankers themselves ever suggest a definition?

**Mr. Lewis:** They have suggested, generally, the type of definition that could be considered, but the banks all together have never come up with a recommended definition, that is, one recommended by the Canadian Bankers' Association. Individual banks and individuals have tried to make efforts from time to time to come up with a reasonable definition.

There are problems involved, however. For example, with the caisses populaires there is the problem of whether they are actually doing banking or not. Are the trust companies, who accept deposits transferable by order, doing banking or not? There is the problem of the acceptance of money in payment, for example, for the purchase of deposit certificates. Is that a deposit? The non-banks, the suitcase banks in Canada, sell certificates, notes of their banks, perhaps guaranteed by the foreign parent bank, and receive, let us say, \$1 million for a one-million-dollar note. Is that deemed to be receiving a deposit per se? That question therefore leads to the other question: Is that doing banking?

It is a most difficult situation to come up with a definition which will define "banking" as it is understood today and also what it might be tomorrow. With new instruments coming on the market all the time, the concern here appears to be a fear of trying to make it too limiting.

**Senator Cook:** I can see that it would suit the banks very well, if they could get a definition of banking that would exclude most of their present competitors and at the same time be able to carry on all of these businesses through subsidiaries. They would be in a fine position.

**The Chairman:** You are not suggesting that they have been trying to do that, are you?

**Senator Cook:** I guess I am confessing I am a bit stupid.

**The Chairman:** That would be having the best of all worlds.

[Traduction]

**Le président:** Il s'agira d'une banque à charte constituée aux termes de la loi sur les banques.

**Le sénateur Buckwold:** Sera-t-elle autorisée à exercer des activités bancaires seulement dans la province où elle a obtenu une charte?

**Le président:** La province peut détenir jusqu'à 25% des actions.

**Le sénateur Buckwold:** Mais la banque ne pourra faire des opérations bancaires que dans la province dans laquelle elle a été constituée en corporation, n'est-ce pas?

**Le président:** Non.

**Le sénateur Lang:** Elle aura une activité fédérale.

**Le sénateur Cook:** Je pensais que vous vouliez dire que la province pouvait constituer une banque.

**Le président:** Non, pas du tout. J'ai dit qu'une province pouvait constituer une banque aux termes de la Loi sur les banques.

**Le sénateur Cook:** Je vous ai mal compris. Les administrateurs de banques n'ont-ils eux-mêmes jamais proposé une définition?

**M. Lewis:** Ils ont d'une façon générale suggéré un type de définition qui pourrait être envisagé, mais n'ont jamais proposé de définition qui soit recommandée par l'Association des banquiers canadiens. Des particuliers ainsi que des banques agissant à titre personnel ont à l'occasion tenté de soumettre une définition acceptable.

Il existe toutefois certains problèmes. Par exemple, dans le cas des caisses populaires il s'agit de déterminer si elles ont réellement des activités bancaires ou non. Est-ce que les sociétés de fiducie, qui acceptent des dépôts transférables sur ordre font des opérations bancaires ou non? Il y a aussi le problème de l'acceptation d'argent par exemple, pour l'achat de certificats de dépôts. Est-ce un dépôt? Les établissements non bancaires, les banques itinérantes au Canada vendent des certificats, des billets de leurs banques, peut-être garantis par la banque centrale étrangère et reçoivent un million de dollars pour un billet d'un million. Est-ce considéré comme un dépôt en soi? Cette question en amène une autre: S'agit-il d'activités bancaires?

Il est extrêmement difficile de proposer une définition de banque au sens que cette expression revêt aujourd'hui, et de prévoir ce qu'elle pourra signifier demain. Le marché étant constamment envahi par de nouvelles réalités, on semble craindre de proposer une définition trop limitative.

**Le sénateur Cook:** Je pense que les banques seraient tout à fait d'accord pour en arriver à une définition qui excluerait la plupart de leurs concurrents actuels et leur permette en même temps de poursuivre ces affaires par l'entremise de filiales. Elles se trouveraient alors en bonne posture.

**Le président:** N'êtes-vous pas en train de laisser entendre que c'est qu'elles ont voulu faire?

**Le sénateur Cook:** Je pense que je suis en train d'avouer que je suis un peu stupide.

**Le président:** Ce serait ménager la chèvre et le chou.



[Text]

**Senator Connolly:** I would say they *are* doing it, not "trying" to.

**Mr. Lewis:** Mr. Chairman, the first item at the top of page 2 deals with the issuing of licences. We made no recommendation and there has been no change in the bill.

The second item has to do with the number of directors who may be officers or employees of a bank. The committee made no recommendation in that regard. However, there has been an amendment. In effect, the amendment ends up along the lines that banks with up to thirty-three directors may have at least four of their directors being employees or officers of the bank. In other words, that would be the situation if you had ten directors. Banks with from 34 to 39 directors may have five of those directors employees or officers of the bank, and banks with 40 and over could have six directors employees or officers of the bank. I doubt that there are many banks with a great many more than 40 or 50 directors.

I am just trying to simplify this, because the wording in the bill is complicated. They say it is the "lesser of four or one-half of directors of a bank," but this is what it works out to. So, most banks could have at least four of their directors as employees or officers of the bank.

**The Chairman:** The bill does provide a ceiling of six directors, does it not?

**Mr. Lewis:** There is a ceiling of six, yes.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, in that connection, is there anything with which we should concern ourselves regarding the maximum number of directors that a bank might have? While the existing large banks are very large enterprises indeed, one wonders whether 35 to 50 directors is a useful number for the conduct of the business of the board. I have had no experience on a bank board, so I do not know, but it seems to me that when we have 35 to 50 people on a board, it is not a directors' meeting, it is a meeting.

**Senator Cook:** Most of those are on committees, of course, which are much smaller in number.

**Senator Molson:** The boards are used as business-getting devices. That is the unfortunate thing. That is true of all the banks that I know. The British banks, which in many cases are bigger—at least as big as the Royal Bank, I suppose—have a much smaller board. I do not know whether one should generalize to that extent, but certainly some have boards of 12, 15, 18, and not 40 or 50. In this country the boards are getting a bit wonky. For instance, in order not to lose a big account, the president of the Wiggitt Company of Upper Brampton goes on the board, and that account is then pretty safe. That has been carried on in competition to a very great degree. Personally, I do not think that is really the object of a board.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Je dirais qu'elles y parviennent, non pas qu'elles «essaient» d'y parvenir.

**M. Lewis:** Monsieur le président, le premier article au haut de la page 2 porte sur la délivrance de permis. Nous n'avons fait aucune recommandation et il n'y a aucune modification au projet de loi.

Le second article porte sur le nombre d'administrateurs qui peuvent être dirigeants ou employés d'une banque. Le Comité n'a fait aucune recommandation à cet égard. Toutefois, il y a eu une modification. En effet, elle prévoit que les banques qui ont de un à 33 administrateurs peuvent compter quatre de ces derniers au nombre de leurs employés ou dirigeants. Autrement dit, il en serait ainsi si vous aviez dix administrateurs. Les banques qui en ont de 34 à 39 peuvent compter 5 de leurs administrateurs au nombre de leurs employés ou digigeants, et celles qui en ont 40 et plus peuvent compter six de leurs administrateurs au nombre de leurs employés ou dirigeants. Je doute fort que de nombreuses banques comptent plus que 40 à 50 administrateurs.

J'essaie de simplifier la chose car le libellé du projet de loi est compliqué. Il parle du moins élevé des deux membres suivants, soit quatre soit la moitié du nombre des administrateurs. Ainsi la plupart des banques pourraient compter quatre de leurs administrateurs au nombre de leurs employés ou dirigeants.

**Le président:** Le bill prévoit un maximum de six administrateurs, n'est-ce pas?

**M. Lewis:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, à cet égard, y a-t-il un point qui devrait nous préoccuper relativement au nombre maximal de directeurs qu'une banque pourrait avoir? Alors que les grosses banques existantes sont de fait de très grandes entreprises, on se demande s'il est utile de réunir de 30 à 50 administrateurs pour gérer les affaires du conseil d'administration. Comme je n'ai jamais siégé à un conseil d'administration d'une banque, je me pose la question; mais il me semble que lorsque 35 à 50 personnes siègent à une table, il ne s'agit plus d'une réunion d'administrateurs mais bien d'une assemblée.

**Le sénateur Cook:** La plupart d'entre eux siègent naturellement à des comités qui sont beaucoup moins importants.

**Le sénateur Molson:** Les conseils servent à attirer les affaires. C'est malheureux. C'est vrai de toutes les banques que je connais. Les banques britanniques, qui dans bien des cas sont plus grandes—du moins aussi grandes que la Banque royale, je suppose—ont un conseil de loin moins important. Je ne sais pas s'il faut généraliser, mais certaines banques ont sûrement des conseils comprenant 12, 15, 18 membres et non pas 40 et 50. Dans ce pays, les conseils deviennent un peu chancelants. Par exemple, afin de ne pas perdre un gros client, le président de la Wiggitt Company of Upper Brampton va siéger au conseil d'administration de sorte que ce compte est en sécurité. Dans une très large mesure, il y a même eu une certaine compétition. Personnellement je ne crois pas qu'il s'agisse vraiment de l'objectif d'un conseil.

## [Text]

**Senator Desruisseaux:** There is also regional representation—

**Senator Molson:** That is important.

**Senator Desruisseaux:** . . . and in the case of international banks, they have to, let us say, broaden their field on the board.

**Senator Molson:** Even from Canada's point of view it is important for banks, being national, to have directors from all across the country; but that still does not add up to 50.

**The Chairman:** Some boards have more than 50.

**Senator Molson:** The biggest was on the merger of the Commerce Bank and the Imperial Bank. That got up to something like 72—I have forgotten the number. Some of the others are around the 50 mark. Do you not have around 54, senator?

**Senator Buckwold:** Fifty.

**Senator Molson:** The Royal is about the same.

**Senator Desruisseaux:** Fifty to 60.

**Senator Molson:** That seems to be a standard size. To me, it does not make a lot of sense.

**The Chairman:** That is a point we might take up with Mr. Kennett tomorrow: What was the reasoning behind this?

**Senator Connolly:** I suppose there is always the danger that if the boards were relatively small, they would become rather exclusive, and perhaps the banks might suffer at the hands of the public or the press, because relatively few people would be on those boards. I suppose they say the same thing about the Senate—that 100 people in the Senate makes it an exclusive club; and, believe me, they say that often enough.

**Senator Cook:** Looking at it in another way, what would you gain by limiting it?

**Senator Connolly:** That I do not know. That is why I asked the question. There may be some useful purpose in the banking system having these huge boards; I do not know.

**Senator Barrow:** Are most of them on the executive committee of the board?

**Senator Molson:** A lot of it has to do with that. Some banks have regional committees, which are more familiar with the local conditions in the region than any board or executive committee could ever be.

**Senator Connolly:** That is in addition to the board of directors?

**Senator Molson:** Directors of a region make up that committee.

**Senator Connolly:** Trust companies do that a lot.

## [Traduction]

**Le sénateur Desruisseaux:** Il y a également la représentation régionale—

**Le sénateur Molson:** C'est important.

**Le sénateur Desruisseaux:** . . . et les banques internationales doivent, disons, élargir leur champ d'action au conseil.

**Le sénateur Molson:** Même du point de vue du Canada, il est important pour les banques, qui sont une institution nationale, d'avoir des administrateurs de toutes les régions du pays. Mais nous n'en sommes pas encore à 50.

**Le président:** Certains conseils comportent même plus de 50 participants.

**Le sénateur Molson:** Le conseil le plus important a opéré la fusion de la Banque de Commerce et de la Banque Impériale. Ils étaient quelque 72—j'ai oublié le nombre. Certains autres conseils atteignent 50 membres. Le conseil auquel vous siégez, sénateur, ne comporte-t-il pas 54 administrateurs?

**Le sénateur Buckwold:** Cinquante.

**Le sénateur Molson:** A la Banque Royale c'est à peu près la même chose.

**Le sénateur Desruisseaux:** Entre 50 et 60.

**Le sénateur Molson:** Cela semble être la normale. Quant à moi, je ne trouve pas que ce soit très sensé.

**Le président:** Il s'agit d'un point que nous pourrions faire éclaircir demain par M. Kennett: comment en est-on venu à fixer ce nombre?

**Le sénateur Connolly:** Je suppose qu'il y a toujours le danger que, si les conseils sont très petits, ils deviennent plutôt exclusifs; qui sait, les banques souffriraient peut-être entre les mains du public ou de la presse, parce que très peu de personnes siègeraient à ces conseils. Je suppose qu'on dit la même chose au sujet du sénat—que 100 sénateurs en font un club exclusif; et, croyez-moi on le répète assez souvent.

**Le sénateur Cook:** Si l'on considère la chose d'un autre angle, que gagneriez-vous à limiter ce nombre?

**Le sénateur Connolly:** Je l'ignore, et c'est pourquoi j'ai posé la question. Il y a peut être quelque raison utile dans le système bancaire à constituer ces conseils énormes. Je ne sais pas.

**Le sénateur Barrow:** La plupart d'entre eux siègent-ils au comité exécutif du Conseil?

**Le sénateur Molson:** C'est là une bonne partie de la question. Certaines banques ont des comités régionaux dans les membres connaissent beaucoup mieux les conditions locales d'une région que n'importe quel autre membre du conseil ou du comité exécutif.

**Le sénateur Connolly:** Ce comité vient s'ajouter au Conseil d'administration?

**Le sénateur Molson:** Les administrateurs d'une région constituent ce Comité.

**Le sénateur Connolly:** Les sociétés de fiducie se prêtent beaucoup à cet usage.



[Text]

**Senator Molson:** But they are not necessarily directors of the trust company. These are bank directors. I am sure that my friend here from Saskatoon would be part of a western committee covering Saskatchewan, Alberta, Manitoba—

**Senator Buckwold:** Just Saskatchewan and Alberta. I was going to say that the regional aspect is now very important. That requires more members than perhaps Senator Molson has indicated, because even the more remote provinces have representation, and they meet in regional committees at least once a month to review the activities of a bank in that particular region. This represents, if you spread it across the country, quite a large number of people. It has the effect of making sure that there is adequate representation from each province.

**Senator Cook:** That is the point I was going to make. I was about to refer to remote areas. A place like Newfoundland would never get a chance on a board of directors if they had too small a number. They would come from central Canada—

**Senator Molson:** One could not afford to be without a Newfoundlander on the board!

**Senator Cook:** That is the point I was making.

**Senator Molson:** How could a bank get on without a Newfoundland director?

**Senator Cook:** That is what I thought.

**The Chairman:** Having exhausted that particular point, I should think it is quite clear that if the banks are carrying on business all across Canada, then regional representation becomes important. Possibly one could justify some limitation on the quantum, but that is a matter for independent judgment.

**Senator Molson:** It would still be a big board, Mr. Chairman, if you take into account the important things you have just mentioned, because the geography and the size of the banks, which for this country are very big, would mean that you would still have a big board; but whether it has to be 50, 100 or 30 is anyone's guess.

**Senator Connolly:** I do not want to protract this point, but how do the bank boards compare, for example, with the boards of the larger insurance companies?

**Senator Molson:** They are bigger, the ones that I know.

**The Chairman:** I would say generally that bank boards would have a greater number.

What is the next item?

**Mr. Lewis:** The next one has to do with the makeup of bank committees. I am referring to the third item on page 2. This item is along the lines of the subject of directors. It is the House committee's recommendation No. 8, which has been

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Mais les membres de ces comités ne sont pas nécessairement des administrateurs de la société de fiducie. Il s'agit d'administrateurs bancaires. Je suis convaincu que mon collègue de Saskatoon fait partie d'un Comité de l'Ouest englobant la Saskatchewan, l'Alberta, le Manitoba—

**Le sénateur Buckwold:** Seulement la Saskatchewan et l'Alberta. J'allais mentionner que l'aspect régional revêtait maintenant une grande importance. Il faut pour ces Conseils beaucoup plus de membres que ne l'a peut-être indiqué le sénateur Molson, parce que, même les provinces les plus éloignées sont représentées et qu'il faut se réunir en Comités régionaux au moins une fois par mois, afin d'étudier les activités de la banque dans cette région particulière. Ce qui représente un nombre assez élevé, si l'on considère le pays dans son ensemble. Cela a pour effet d'assurer que chaque province est bien représentée.

**Le sénateur Cook:** C'est le point que j'allais soulever. J'allais faire allusion aux régions éloignées. Une province comme Terre-Neuve n'aurait jamais la chance de vraiment œuvrer au sein du conseil d'administration si son nombre de représentants est trop minime. Ceux-ci viendraient du Canada central—

**Le sénateur Molson:** On ne saurait concevoir un conseil sans directeur de Terre-Neuve.

**Le sénateur Cook:** C'est justement ce que je disais.

**Le sénateur Molson:** Comment une banque pourrait-elle fonctionner sans un directeur de Terre-Neuve!

**Le sénateur Cook:** C'est ce que je pensais.

**Le président:** Après avoir étudié ce point à fond, je pense qu'il est évident que si les banques doivent effectuer des transactions partout au Canada, il est important que toutes les régions soient bien représentées. Il est possible qu'on puisse justifier une certaine restriction en ce qui concerne le nombre de représentants, mais cette question doit être jugée par une personne impartiale.

**Le sénateur Molson:** Ce serait tout de même un conseil d'administration assez important, monsieur le président, si on tient compte des choses importantes que vous avez mentionnées. Puisque notre pays est très vaste et que le nombre de banques est très considérable, cela signifie que les membres du conseil seraient assez nombreux, mais personne ne sait si le nombre doit s'élever à 50, 100 ou 30 personnes.

**Le sénateur Connolly:** Je ne veux pas m'éterniser sur ce point, mais comment les conseils d'administration des banques se comparent-ils à ceux des grosses compagnies d'assurance?

**Le sénateur Molson:** Ceux que je connais sont plus importants.

**Le président:** Je dirais qu'en général le nombre de personnes faisant partie des conseils d'administration des banques est plus élevé.

Quel est le prochain point?

**M. Lewis:** Il s'agit de la formation des comités des banques. Je fais allusion au troisième point en bas de la page 2. Cet article concerne les directeurs. Il s'agit de la huitième recommandation du comité de la Chambre, qui a été acceptée: au

[Text]

accepted, that all the committees established by a bank board must have at least one-half of the membership consisting of Canadian directors. Half of the committee must be "Canadian content" and the majority must be outside directors—that is, non-employees or non-officers of the bank. Every committee must have on it a majority who are not bank officers or employees.

**The Chairman:** And the next one?

**Mr. Lewis:** We turn now to the foot of page 3 of the Summary.

**The Chairman:** This is another area where this committee made no recommendation.

**Mr. Lewis:** That has to do with the interest which a bank's pension fund may have in the shares of a bank. The bill has been amended so that a bank pension fund is now allowed to hold, but not vote, up to 10 per cent of a bank's shares, but not more than 10 per cent of the fund's assets are to be invested in the bank's securities. This, I think, we would all agree, is a very reasonable amendment.

**Senator Connolly:** That is what the House committee recommended.

**Mr. Lewis:** The House committee recommended that, and it has been accepted in Bill C-14.

**Senator Connolly:** Did we have any special reason for not making recommendations on that point?

**Mr. Lewis:** I think, Senator Connolly, it is a question of trying to have the pension funds completely independent from the bank's funds.

**Senator Connolly:** I understand that, but I wondered why this committee had not made recommendations of any kind on that matter.

**Mr. Lewis:** It was discussed, and where this committee agreed with the status quo in the Bank Act, and saw no reason to change it, they made no recommendation. It was felt that there should not be any investment of a bank's funds in its own pension fund.

**Senator Cook:** Who are the trustees of the pension funds, as a rule? Are they executives of the bank, generally?

**Mr. Lewis:** I cannot answer that completely. I think a trust company is involved, of course, as the main trustee, to hold the funds. They are held outside the bank. But there are trustee committees which would include officers of the bank, I would think, for advisory purposes.

**Senator Lang:** I am not quite sure what that House committee recommendation means. It says:

Bank pension fund allowed to hold but no vote up to 10 per cent of a bank's shares—

That means any bank, including the bank of the pension fund.

[Traduction]

moins la moitié des directeurs, choisis comme membres des comités créés par le conseil d'administration d'une banque, doivent être canadiens. La moitié doivent être canadiens et la majorité doivent être des directeurs de l'extérieur, c'est-à-dire des personnes qui ne sont pas des employés ou des dirigeants de la banque. Chaque comité doit être composé d'une majorité de personnes qui ne sont pas des employés ou des dirigeants de la banque.

**Le président:** Et le prochain point?

**M. Lewis:** Nous passons maintenant au bas de la page 3 du résumé.

**Le président:** C'est un autre domaine au sujet duquel le Comité n'a pas fait de recommandation.

**M. Lewis:** Il s'agit de l'achat d'action d'une banque au moyen des intérêts de son fonds de pension. Le projet de loi a été modifié de façon à autoriser le fonds de pension d'une banque de détenir jusqu'à 10 p. 100 des actions ordinaire de cette banque, jusqu'à concurrence de 10 p. 100 du fonds de pension. Je pense qu'à ce propos nous sommes tous d'accord qu'il s'agit d'un amendement très acceptable.

**Le sénateur Connolly:** C'est ce que le comité de la Chambre a recommandé.

**M. Lewis:** Le comité de la Chambre a fait cette recommandation et il en a été tenu compte dans le bill C-14.

**Le sénateur Connolly:** Avions-nous une raison particulière de ne pas formuler de recommandations à ce sujet?

**M. Lewis:** Je pense, sénateur Connolly, qu'on tente ainsi de rendre les fonds de pension complètement indépendants des avoirs d'une banque.

**Le sénateur Connolly:** D'accord, mais je me demande pourquoi notre Comité n'a pas formulé aucune recommandation que ce soit à ce sujet.

**M. Lewis:** On a étudié cette question et les membres du Comité se sont entendus pour maintenir le statut quo de la Loi sur les banques; par conséquent, on ne voyait aucune raison de la modifier ou de faire des recommandations. On était d'avis qu'une banque ne devait pas investir dans son propre fonds de pension.

**Le sénateur Cook:** Qui administre le fonds de pension, en règle générale? Les directeurs de la banque?

**M. Lewis:** Je ne peux pas répondre entièrement à cette question. Je pense qu'une société de fiducie est, bien entendu, le principal administrateur et elle détient les avoirs. Ceux-ci sont placés à l'extérieur de la banque. Néanmoins, je pense que, pour des fins de consultation, certains conseils d'administration comprennent des dirigeants de la banque en question.

**Le sénateur Lang:** Je ne sais pas exactement ce que signifie la recommandation du comité de la Chambre. Il est écrit:

Le fonds de pension de la banque est autorisé à détenir jusqu'à 10 p. 100 des actions ordinaires d'une banque,—

Cela signifie n'importe quelle banque, y compris celle du fonds de pension.



[Text]

... but not more than 10 per cent of a fund's assets to be invested in the bank's securities.

It says, "a bank" in the first instance, and "the bank" in the second.

**Mr. Lewis:** Well, there is a difference. The concern has been the use of pension funds to buy shares of the bank which has the pension fund in question for its employees. It is a very odd relationship if it is overdone, naturally. It is possible for it to be done in all equity on a minor scale; but it certainly can be overdone—for example, if unscrupulous directors got together and used the bank's pension fund to prop up the price of the bank's shares, by buying on the open market.

**Senator Lang:** We understand that point, but what does this mean: "to be invested in the bank's securities?"

**The Chairman:** It is the bank which—

**Senator Lang:** ... employees have the pension fund of, if I can put it that way.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Lang:** So can they go higher than 10 per cent in other banks' assets?

**Senator Molson:** No.

**Mr. Lewis:** Not the way the act reads, Senator Lang, as I understand it.

**The Chairman:** It is clear in the bill. This document says:

Banks may not contribute to a pension fund which holds its shares—a bank's pension fund may hold but not vote shares of another bank.

Now, that is clear in the bill; but whether the amendment is that clear is another question.

**Senator Cook:** It uses the word "securities", not "shares". In other words, the bank has securities and they cannot invest more than 10 per cent of the assets in the bank's securities, not its shares; because the banks issue debentures, and things like that. Therefore, they cannot use more than 10 per cent of the fund to buy securities or debentures of the bank. That is broader than shares.

**The Chairman:** Any other questions on that?

**Senator Molson:** I think it is clear.

**Mr. Lewis:** The next item is the last paragraph at the foot of page 5, dealing with section 177, or the old section 88. This was touched on the last time, I think, by Senator Buckwold.

Banks are allowed to take as security finished goods and inventories in the hands of wholesalers and retailers. This was recommended by the House committee and has now been included in the amendments in Bill C-14. The Canadian Bankers' Association, in their comments on Bill C-15, said

[Traduction]

... mais pas plus de 10 p. 100 des actifs d'un fonds peuvent être placés dans le portefeuille de la banque.

En premier lieu, il est écrit «une banque» et en deuxième lieu «la banque».

**M. Lewis:** Il y a pourtant une différence. L'inquiétude manifestée portait sur l'utilisation de fonds de pension pour acheter les actions d'une banque qui détient le fonds de pension en question pour ses employés. Bien entendu, si l'on abuse, la relation devient assez bizarre. On peut le faire en toute honnêteté à petite échelle, mais on peut également abuser de la situation—par exemple, si des administrateurs peu scrupuleux se réunissaient pour utiliser des fonds de pension d'une banque pour gonfler le prix des actions de la banque, en achetant sur le marché libre.

**Le sénateur Lang:** Nous comprenons votre point, mais qu'entend-on par «Être investi dans les titres de la banque»?

**Le président:** C'est la banque qui ...

**Le sénateur Lang:** ... dont les employés ont le fonds de pension, si je puis m'exprimer ainsi.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Lang:** Peuvent-ils dépasser le plafond de 10 p. 100 pour ce qui est des avoirs d'autres banques?

**Le sénateur Molson:** Non.

**M. Lewis:** Pas de la manière dont se lit la loi, sénateur Lang, si je comprends bien.

**Le président:** Le bill est clair à ce sujet. Ce document stipule:

Les banques ne sont pas autorisées à contribuer à un fonds de pension qui détient leurs actions—le fonds de pension d'une banque peut détenir les actions d'une autre banque, sans avoir le pouvoir de voter à l'égard de ces actions.

Ceci est bien clair dans le bill mais reste à savoir si l'amendement est aussi clair.

**Le sénateur Cook:** L'amendement utilise le mot «titres», et non pas «actions». En d'autres termes, la banque a des valeurs et ne peut investir plus de 10 p. 100 de son avoir dans les titres d'une banque, non dans ses actions; car les banques émettent des obligations et autres effets. Par conséquent, elles ne peuvent utiliser plus de 10 p. 100 du fonds de pension pour acheter des titres ou des obligations d'une banque. L'expression «titres» dépasse la portée du mot «actions».

**Le président:** Avez-vous d'autres questions là-dessus?

**Le sénateur Molson:** Je pense que c'est clair.

**M. Lewis:** Le point suivant, c'est le dernier paragraphe en bas de la page 5 qui porte sur l'article 177 (soit l'ancien article 88). Je pense que le sénateur Buckwold a déjà abordé la question la dernière fois.

Les banques ont le droit de prendre comme garantie les produits finis et les stocks se trouvant entre les mains des sociétés de gros et de détail. Cette mesure a été recommandée par le comité de la Chambre et fait maintenant partie des modifications apportées au bill C-14. L'Association des ban-

## [Text]

that they would prefer not to enlarge the area in this respect. They said, however, that if it was included they would cooperate. It does enlarge the area whereby a retailer can increase his borrowing powers when he has exhausted all his other means of pledging his assets. This would permit a bank to loan money on the security of merchandise in the hands of a retailer, if he still had clear title to it.

**Senator Molson:** It is a little harder to keep the hand on the security.

**Mr. Lewis:** Possession is nine points of the law.

**Senator Buckwold:** The reason I raised my eyebrows a little at that was because of the question that occurred to me as to how this would affect the security of general creditors of wholesalers and retailers. What protection will there be for them? I don't think it is covered here.

**The Chairman:** We made no recommendation, which obviously means that we did not disapprove of what was in the bill.

**Senator Buckwold:** I gather that in the original bill this was not recommended. It was just a House of Commons committee recommendation.

**The Chairman:** The House of Commons suggested it.

**Senator Buckwold:** I am just saying that I think it creates a lot of problems insofar as security for unsecured creditors is concerned, who are dealing with small retailers or wholesalers. It limits their particular security.

**Senator Cook:** What does "in the hands of" mean? Are the goods not paid for, or what?

**Mr. Lewis:** It means on the premises of the wholesaler or the retailer, or physical possession.

**Senator Cook:** But under what conditions?

**Senator Connolly:** You said earlier that in that case the manufacturer still holds title to the goods. That is the context in which you were discussing this. Is that not the answer to Senator Cook's question?

**Senator Cook:** Why is it in the hands of the retailer?

**Senator Molson:** If it is not paid for.

**Senator Lang:** On consignment, most likely.

**Senator Molson:** But it is not paid for.

**Senator Lang:** The real question is one of notice, is it not, Mr. Chairman, to creditors of the retailer or wholesaler? What notice do those creditors have that those are not his goods? Generally you have to have a conditional sale agreement registered, or something of that nature, to give notice that the title is not in the hands of the possessor.

## [Traduction]

quiers canadiens a déclaré, dans ses commentaires sur le bill C-15, qu'elle préférerait qu'on n'allonge pas trop la liste des garanties. Elle a pourtant ajouté que si ces stocks étaient inclus, elle ne s'y objecterait pas trop. En fait cet ajout allonge la liste, car elle augmente le pouvoir d'emprunt des manufacturiers, une fois qu'il a épuisé tous ses autres moyens d'engager ses éléments d'actif. Cela permettrait à une banque de prêter de l'argent qui serait garanti par les produits d'un détaillant, si celui-ci en est encore réellement le propriétaire.

**Le sénateur Molson:** Cela complique le contrôle de la garantie.

**M. Lewis:** La possession est l'élément principal du droit.

**Le sénateur Buckwold:** Si je sourcille quelque peu, c'est que je me demande quelles conséquences cette disposition aura sur la garantie des créanciers généraux des sociétés de gros et de détail. Quelle sera leur protection? Je ne pense pas qu'on en parle ici.

**Le président:** Nous n'avons pas fait de recommandation à ce sujet, ce qui veut dire que nous ne désapprouvons pas le contenu du bill sur ce point.

**Le sénateur Buckwold:** J'imagine que dans le bill initial, ceci n'était pas recommandé, cette recommandation vient uniquement du comité de la Chambre des communes.

**Le président:** C'est la Chambre des communes qui l'a suggérée.

**Le sénateur Buckwold:** Cela crée, je pense, beaucoup de problèmes pour ce qui est de la garantie des créanciers ordinaires qui font affaire avec des sociétés de détail ou de gros. Cela limite leur garantie respective.

**Le sénateur Cook:** Que veut dire l'expression; «Entre les mains de»? S'agit-il de produits impayés?

**M. Lewis:** Cela veut dire dans les locaux du grossiste ou du détaillant, ou possession concrète.

**Le sénateur Cook:** Mais sous quelles conditions?

**Le sénateur Connolly:** Vous avez dit, John, un peu plus tôt, que dans ce cas, le fabricant a encore les biens en titre. C'est dans ce contexte que vous en discutiez. N'est-ce pas là la réponse à la question du sénateur Cook.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi les biens sont-ils entre les mains du détaillant?

**Le sénateur Molson:** S'ils ne sont pas payés.

**Le sénateur Lang:** Ils sont en dépôt permanent, fort probablement.

**Le sénateur Molson:** Mais ils ne sont pas payés.

**Le sénateur Lang:** En réalité, c'est une question préavis, n'est-ce pas monsieur le président? Aux créanciers du détaillant ou du grossiste, n'est-ce pas? Comment les créanciers peuvent-ils savoir que ces biens ne lui appartiennent pas vraiment? En général, l'enregistrement d'un contrat de vente conditionnelle, ou quelque chose de ce genre, fournit la preuve que le possesseur ne détient pas le titre.



[Text]

**Senator Cook:** If you go into a jeweller, and there is a tray of watches there, in the glass case, they belong, apparently, to the manufacturer.

**Senator Buckwold:** I think it will create some problems. In the old days, I think, manufacturers used section 88 to a very large extent to finance goods and work in progress, as well as finished goods. It was sort of limited because of that, but now to extend bank security to that extent will create other problems.

**The Chairman:** Senator Buckwold, going to the wholesale and retail level on finished goods; if you stopped at the manufacturers, which they did, it would be easier to handle.

**Senator Buckwold:** Yes, I agree.

**Senator Connolly:** But, you know, when you think about the position of the holder of the chattel mortgage, or of the conditional sale contract, there are problems. Senator Lang has talked about notice.

**Senator Buckwold:** A chattel mortgage is registered, and the creditors will know that.

**Senator Connolly:** I think that kind of knowledge is very difficult to come by. Searching the chattel mortgage register and the conditional sales register is a very unsatisfactory process. It may be easier now, in the age of computers, but I remember in my early days of practice being sent down by the office to search the chattel mortgage register for something and, so help me, I would come back with a report, and if anybody wanted to nail me, if they found one, I think it would be simple to do it. You do the best you can, but it is rather a hit-and-miss operation. This way there is not even that in it.

**Senator Lang:** You do register something when you take out a section 88 security, but I do not know whether you would list it.

**Mr. Lewis:** It must be registered at the prothonotary's office I think, depending on the province. However, to have a security, the form must be registered.

**Senator Lang:** It would be the equivalent of a chattel mortgage registration.

**Mr. Lewis:** Of course, it is a special form, as shown in Schedules at the back of the Bank Act, but it does describe and identify the goods as well as possible.

**Senator Connolly:** Section 88 is not that detailed, is it?

**Senator Lang:** You have to give notice of intention to take out a security under section 88, and it has to be registered somewhere. I do remember that. I do not know whether that is adequate notice.

**Mr. Lewis:** Under section 86 I think there has to be notification.

**The Chairman:** I do not know whether it is adequate to deal with the situation.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Par exemple, les montres que l'on voit dans la vitrine d'une bijouterie appartiendraient au fabricant, selon toute vraisemblance.

**Le sénateur Buckwold:** Je crois que cela entraînera des problèmes. Autrefois, je crois, le fabricant avait souvent recours à l'article 88 pour financer les biens et les travaux en cours, ainsi que les produits finis. Ce recours était assez limité, mais aujourd'hui, d'autres problèmes surgiront si la garantie de banque est élargie.

**Le président:** Sénateur Buckwold, ce serait beaucoup plus simple de s'en tenir à la garantie du fabricant, comme autrefois, et l'on peut se demander s'il est souhaitable d'accepter qu'un grossiste ou un détaillant donne des produits finis en garantie.

**Le sénateur Buckwold:** Oui, j'en conviens.

**Le sénateur Connolly:** Mais, vous savez, l'hypothèque mobilière ou le contrat de vente conditionnelle posent aussi certains problèmes. Le sénateur Lang a parlé de préavis.

**Le sénateur Buckwold:** Une hypothèque mobilière est enregistrée et les créanciers en connaîtront l'existence.

**Le sénateur Connolly:** Je crois que cela leur sera très difficile. Il est souvent très difficile de retrouver l'enregistrement d'une hypothèque mobilière ou d'un contrat de vente conditionnelle. Cela est peut-être plus facile aujourd'hui, à l'ère des ordinateurs, mais je me souviens, au début de ma carrière, de l'époque où mon bureau me chargeait de retrouver l'enregistrement d'une hypothèque mobilière et que je devais revenir avec le rapport; je crois qu'il aurait été très facile de me coincer sur une question de ce genre. Vous faites de votre mieux mais tout cela se fait un peu à l'aveuglette. De cette façon, cette question ne se pose même pas.

**Le sénateur Lang:** Lorsque vous acceptez une garantie aux termes de l'article 88, vous devez l'enregistrer, mais j'ignore si vous devez y inscrire les biens nantis.

**M. Lewis:** Je crois que cette garantie doit être enregistrée au bureau du protonotaire, selon la province. Toutefois, pour que la garantie soit valable, la formule doit être enregistrée.

**Le sénateur Lang:** Cela correspondrait à l'enregistrement d'une hypothèque mobilière.

**M. Lewis:** Évidemment, il s'agit d'une formule spéciale, comme on peut le voir dans les annexes à la fin de la Loi sur les banques, mais elle décrit et identifie les biens le plus fidèlement possible.

**Le sénateur Connolly:** L'article 88 exige-t-il autant de détails?

**Le sénateur Lang:** Vous devez donner un préavis pour pouvoir accepter une garantie aux termes de l'article 88 et vous devez l'enregistrer. C'est du moins ce dont je me souviens. J'ignore si cet avis est suffisant.

**M. Lewis:** L'article 86 stipule qu'un préavis est nécessaire.

**Le président:** Je ne sais pas si cela est suffisant dans le cas présent.

## [Text]

**Mr. Lewis:** I think the important change in that section is that now a bank may lend money to a retailer and take section 88 security on those goods. The banks do not have the power to do this at the present time. I do not know if the banks particularly want this provision, but it is in the bill.

**Senator Cook:** That is all right if it is the retailer or the wholesaler who is given the security. I understood from you that it was the manufacturer that was given the security.

**The Chairman:** No. That is the situation at the present time. This is extending section 88 security procedures to include finished goods and inventories in the hands of wholesalers and retailers.

**Senator Lang:** That belong to the the manufacturer?

**Senator Buckwold:** No, I do not read it that way. It would mean that anybody who was a retailer could assign his inventory to the bank under section 88. He could pledge it and, as I say, it could have disastrous effects on other creditors.

**Senator Cook:** He has to give notice of that.

**Senator Buckwold:** I agree, but I was just saying that it is going to very much complicate the whole credit situation.

**Mr. Lewis:** It could well be, in many cases, that the retail inventory has not been paid for in full. It is very difficult to identify, of course, a payment against an actual block of inventory, although often that can be done. A shoe retailer, for instance, might owe a shoe manufacturer \$50,000. His inventory on shoes might be worth \$150,000. He might owe two different manufacturers, but to one particular manufacturer he might owe \$50,000. This would give the bank the right, under clause 177, old section 88, to take security on that \$50,000 of inventory which has not been paid for.

**Senator Buckwold:** But not on behalf of the manufacturer; on behalf of the retailer himself. That is the way I read it.

**Mr. Lewis:** On behalf of the retailer.

**The Chairman:** This raises a lot of questions. In the example that Mr. Lewis has cited, do you have to segregate the \$50,000 worth of shoes on which section 88 security is taken?

Of course, we are then concerning ourselves with the problems of administration by the bank. Because they have permission to do this, does not mean that they have to do it, but circumstances may arise where, to some extent, they will make use of it?

**Senator Buckwold:** The banks may even ask for it as additional security.

**The Chairman:** When the banks were before us, I do not recall that they asked for this extension. I think it would be proper to ask the Inspector General why it is included; what the problems of administration are; and how he proposes, in its

## [Traduction]

**M. Lewis:** Je crois que le changement important dans cet article, c'est que maintenant, une banque peut prêter de l'argent à un détaillant et se prévaloir d'une garantie sur ces biens en vertu de l'article 88. A l'heure actuelle, les banques ne sont pas habilitées à agir de cette façon. J'ignore si les banques sont en faveur de cette disposition, mais elle est contenue dans ce projet de loi.

**Le sénateur Cook:** Tout cela est très bien si c'est le détaillant ou le grossiste qui a la garantie. J'avais cru comprendre que c'était le fabricant qui bénéficiait de la garantie.

**Le président:** Non. C'est la situation qui existe à l'heure actuelle. Il s'agit d'étendre les modalités de garantie relatives à l'article 88 pour inclure les produits finis et les stocks détenus par les grossistes et les détaillants.

**Le sénateur Lang:** Cela appartient aux fabricants?

**Le sénateur Buckwold:** Non, ce n'est pas l'interprétation que j'y donne. Il faudrait plutôt en déduire que tout détaillant pourrait céder son stock à la banque, en vertu de l'article 88. Il pourrait le donner en garantie et, je le répète, cette pratique pourrait avoir des effets désastreux sur les autres créanciers.

**Le sénateur Cook:** Il doit en donner avis.

**Le sénateur Buckwold:** J'en conviens, mais je voulais simplement préciser que cette pratique compliquerait énormément toute la situation du crédit.

**M. Lewis:** Il se pourrait fort bien, dans de nombreux cas, que les stocks au détail n'aient pas été pleinement payés. Il est très difficile de déterminer, bien sûr, si un paiement a été effectué au regard de tel ou tel stock, mais c'est chose possible. Un détaillant de souliers, par exemple, pourrait devoir à un fabricant \$50,000. Son stock de souliers pourrait être évalué à \$150,000. Il peut devoir de l'argent à deux fabricants différents, mais à l'un d'eux plus particulièrement, il peut devoir \$50,000. La banque aurait ainsi le droit, en vertu de l'article 177, soit l'ancien article 88, de prendre en garantie ces \$50,000 de stock qui n'ont pas encore été payés.

**Le sénateur Buckwold:** Mais non pas au nom du fabricant, en celui du détaillant lui-même. C'est ce que je comprends.

**M. Lewis:** Au nom du détaillant.

**Le président:** Cette disposition soulève énormément de questions. Dans l'exemple cité par M. Lewis, faut-il isoler les \$50,000 de souliers sur lesquelles la garantie prévue à l'article 88 est prise?

Bien sûr, nous nous intéressons maintenant aux problèmes de l'administration bancaire. Parce que les banques sont autorisées à faire ce genre de choses, il ne faut pas en déduire qu'elles soient tenues de le faire, mais que selon les circonstances, il peut arriver qu'elles y aient recours dans une certaine mesure.

**Le sénateur Buckwold:** Les banques peuvent même le demander comme garantie additionnelle.

**Le président:** Lorsque les banques ont comparu devant nous, je ne me rappelle pas qu'elles aient demandé cette addition. Il conviendrait de demander à l'inspecteur général pourquoi cette disposition a été incluse; quels sont les problèmes admi-



[Text]

administration, to see that the banks' position is properly taken care of.

**Senator Connolly:** Is there any problem arising out of the fact that the manufacturer might have already had a loan on the security provided by section 88 on the same goods with another bank?

**The Chairman:** Senator Connolly, it is hard to figure the possibility of that. I should think the bank would certainly want to know whether the inventory is already the subject matter of a charge or whether it is fully paid for. In effect, if it were not fully paid for, they would be really taking security on a second or a third mortgage, or something like that.

**Senator Molson:** What does a wholesaler or a retailer do under the old Bank Act? Is he unable to pledge any of his finished goods in his warehouse as security? Has he no borrowing power under section 88?

**Mr. Lewis:** I think that comes under section 86, which is a pledge under warehouse receipts or bills of lading.

**Senator Molson:** What is the difference here?

**Senator Buckwold:** There is no pledge of inventory as security in the bank. You can pledge accounts receivable. You can sign those over unless a debenture is taken out, and that would then cover all your assets. That would then be registered and should become known to other creditors. Basically, inventory is not pledged as security to the bank but is the security of all the creditors. This is what is worrying me in this whole situation.

**The Chairman:** It may involve a lot of faith, and some hope.

**Senator Molson:** Should we not stand this and look at it more closely?

**The Chairman:** I have noted here that we should discuss with Mr. Kennett tomorrow why this amendment is made and what the pressures were. I know the House of Commons committee recommended it, but who recommended it to them? It was not recommended to us, as I recall, by anybody who appeared before us.

That item stands.

**Mr. Lewis:** The next item is the second item on page 6. The Senate committee made no recommendation in regard to this item. This has to do with a new requirement in the bill whereby banks are required to realize fair market value for pledged assets, which, of course, is a normal expectation. I believe there are two clauses: one has to do with honesty; and the other deals with due diligence. I do not think clause 178 (4) is important enough to spend much time on.

The next item is at the foot of page 6. This has to do with the delineated powers of banks to underwrite corporate securities and to act as a member of a selling group. At the present time banks may act as a member of a selling group, but the

[Traduction]

nistratifs en cause; et comment se propose-t-on, au sein de l'administration, de veiller à ce que la position des banques soit dûment respectée.

**Le sénateur Connolly:** Le fabricant susciterait-il des difficultés s'il avait déjà obtenu d'une autre banque un prêt sur la garantie prévue par l'article 88 portant effet sur les mêmes biens?

**Le président:** Sénateur Connolly, il est difficile d'imaginer une telle possibilité. La banque, d'après moi, voudrait certainement savoir si le stock fait déjà l'objet d'une créance ou s'il a été entièrement payé. Car, s'il ne l'avait pas été, elle prendrait en fait une garantie sur une deuxième ou une troisième hypothèque, ou quelque chose du genre.

**Le sénateur Molson:** Que fait le grossiste ou le détaillant, en vertu de l'ancienne Loi sur les banques? Lui est-il impossible de mettre en garantie les produits finis qui se trouvent dans son entrepôt? N'a-t-il aucun pouvoir d'emprunt en vertu de l'article 88?

**M. Lewis:** Il faut plutôt consulter l'article 86, qui traite d'un nantissement contre des récépissés d'entrepôt ou des connaissances.

**Le sénateur Molson:** Quelle différence y a-t-il, ici?

**Le sénateur Buckwold:** Il n'y a aucun nantissement de stock comme garantie auprès de la banque. On peut mettre en garantie des comptes à recevoir. On peut les transférer à moins qu'une débiteure ait été retirée, et cela couvrirait alors tout votre actif. Cet acte serait ensuite enregistré et signalé à tous les autres créanciers. Essentiellement, le stock n'est pas donné en garantie à la banque, mais il constitue la garantie de tous les créanciers. C'est ce qui m'inquiète dans toute cette affaire.

**Le président:** Il faut peut-être faire preuve de beaucoup de foi, et d'un peu d'espoir.

**Le sénateur Molson:** Ne devrions-nous pas réserver cet article et l'examiner plus attentivement?

**Le président:** J'ai noté ici que nous devons discuter avec M. Kennett demain des raisons de cet amendement et des pressions qui ont été exercées en ce sens. Je sais que le comité de la Chambre des communes l'a recommandé, mais qui le lui a recommandé? Il ne nous a été recommandé, si ma mémoire est bonne, par aucun des témoins qui ont comparu devant nous.

L'article est réservé.

**M. Lewis:** Le point suivant est le deuxième qui figure à la page 6. Le comité du Sénat n'a fait aucune recommandation à ce sujet. Il s'agit d'ajouter au Bill une nouvelle condition qui obligerait les banques à réaliser la juste valeur marchande des avoirs donnés en garantie ce qui, bien sûr, serait tout à fait normal. Je crois qu'il y a deux paragraphes. L'un a trait à l'honnêteté et l'autre, à la diligence appropriée. Je ne crois pas que le paragraphe 178(4) mérite qu'on s'y arrête très longtemps.

Le point suivant figure au bas de la page 6. Il a trait à la limitation des pouvoirs des banques de souscrire à forfait les valeurs émises par une société et d'agir en qualité de membre d'un syndicat de placement. A l'heure actuelle, les banques

**[Text]**

new restriction in the act is that they may not promote the sale of securities for which they are a member of the selling group.

Of course, the question is, how can one be a member of a selling group of a security and not be permitted to promote? I would imagine there would have to be regulations—which have not been published—proscribing the powers in this direction—that is, perhaps they will not be able to advertise that they have a particular security for sale. They may be listed as a number of banks or organizations which are permitted to sell that particular security, but they might have to be in the inactive role or passive role of simply receiving orders rather than promoting and sending out information to their clients.

**Senator Connolly:** There are times when underwriters advertise an offer by some organization. The underwriters list the names of the places where the outlets are, and sometimes I think banks are included. Does that mean that bank names could not be listed?

**Mr. Lewis:** The bill does not give any direction in that regard.

**Senator Connolly:** No, it does not.

**Mr. Lewis:** I think we will have to wait for the regulations on that.

**The Chairman:** This bill does not propose any change from the previous bill. In other words, this bill does not involve any change on this particular item.

**Mr. Lewis:** Mr. Chairman, there is just one small change. They have taken out the right to promote a sale when a bank is a member of a selling group of certain securities . . .

**The Chairman:** In which clause is that found?

**Mr. Lewis:** Clause 189(6).

**The Chairman:** Clause 189(6) states:

A bank may hold itself out in Canada to the public as a buyer and seller of securities but shall not in so doing promote the sale of any particular security other than a security in respect of which it is authorized by subsection (5) to act as an underwriter and is so acting.

Clause 189(5) put substantial limitations on the types of securities in respect of which a bank may be a member of a selling group.

**Mr. Lewis:** The only change in clause 189(6) is that they have omitted the words "or a member of a selling group." Clause 189(6) now reads:

to act as an underwriter and is so acting.

In the previous bill it read:

to act as an underwriter or member of a selling group—

That is changed in the new bill.

**[Traduction]**

peuvent agir comme membre d'un syndicat de placement, mais avec la nouvelle restriction prévue dans la loi, elles ne peuvent promouvoir la vente de valeurs qui les ont rendues membres d'un syndicat de placement.

La question qui se pose bien sûr est celle-ci: Comment peut-on être membre d'un syndicat de placement sans être autorisé à promouvoir la vente. J'imagine qu'il doit y avoir des dispositions, qui n'ont pas été publiées, prévoyant les pouvoirs en la matière, c'est-à-dire: il leur est peut-être interdit de faire la publicité de la vente d'un titre particulier. Les banques sont alors peut-être alors inscrites sur une liste, en même temps que les organisations qui sont autorisées à vendre cette valeur particulière, avec pour obligation de rester passives, c'est à dire de prendre note des commandes, plutôt que d'organiser la promotion et d'informer leurs clients à propos de la vente.

**Le sénateur Connolly:** Il arrive que certains souscripteurs fassent la publicité d'une offre faite par un organisme particulier. Les souscripteurs mentionnent sur une liste les points de vente, en y incluant parfois les banques. Est-ce que cela signifie donc que les banques ne devraient pas figurer sur la liste?

**M. Lewis:** Le bill ne donne aucune indication à ce sujet.

**Le sénateur Connolly:** Non.

**M. Lewis:** Je pense que nous devrons attendre que des dispositions soient prises.

**Le président:** Ce bill ne présente aucune modification par rapport au précédent. En d'autres termes, ce bill laisse les choses telles quelles, dans ce domaine.

**M. Lewis:** Monsieur le président, il y a cependant un petit changement. Le droit de faire la promotion de vente a été supprimé, lorsqu'une banque est membre d'un syndicat de placement . . .

**Le président:** Quel article y fait référence?

**M. Lewis:** L'article 189 au paragraphe 6.

**Le président:** Le paragraphe 189(6) stipule:

Toute banque peut se présenter au Canada en qualité d'acheteur ou de vendeur de valeurs mobilières, sauf s'il s'agit de promouvoir la vente de valeurs mobilières autres que celles pour lesquelles le paragraphe (5) l'autorise à agir à titre de souscripteur à forfait.

Le paragraphe 189(5) indique des limitations importantes quant aux types de valeurs qui autorisent une banque à être membre d'un syndicat de placement.

**M. Lewis:** La seule modification, au paragraphe 189(6) est qu'ils ont omis les termes «ou membre d'un syndicat de placement». C'est à dire que le paragraphe 189(6) se lit maintenant:

. . . l'autorise à agir à titre de souscripteur à forfait.

Dans le bill précédent il stipulait:

. . . agir à titre de souscripteur ou de membre d'un syndicat de placement . . .

Voilà ce qui est changé dans le nouveau bill.



[Text]

**The Chairman:** I wonder why?

**Mr. Lewis:** I think it is to prohibit banks from promoting the sale of securities for which they are not an underwriter. They can be more of a passive seller but not a promoter. I would think that they would have to come out with some regulations describing how banks can be members of a selling group and to what extent they may sell or advertise.

**Senator Cook:** They cannot underwrite corporate securities. What securities can they underwrite?

**The Chairman:** They can act as an underwriter of securities or as a member of a selling group except as set out in clause 189(5)(b), which states:

(b) as a member of a selling group in connection with an underwriting of securities issued by a corporation other than a bank.

**Senator Cook:** That is right.

**The Chairman:** That sort of opens up the field of corporate securities. A bank can be a member of a selling group or it can be an underwriter.

**Senator Cook:** No, not an underwriter of corporate securities. It says that banks are prohibited from underwriting corporate securities.

**Mr. Lewis:** Clause 189(5)(i) states they may underwrite securities guaranteed by the Government of Canada, a province or a municipal corporation in Canada. There are certain securities for which a bank may act as an underwriter, either alone or with others.

**The Chairman:** Although, senator Cook, it would appear that there are problems of interpretation. While clause 189 (5) states:

A bank shall not in Canada act as an underwriter of securities or as a member of a selling group—  
there are those two positions—it goes on to state:

except . . .

(b) as a member of a selling group in connection with an underwriting of securities—

What does that mean?

**Senator Cook:** Exactly. Is that the same as "form another subsidiary"? In other words, what they cannot do themselves they can do some other way?

**The Chairman:** As a member of a selling group they can do that in connection with the underwriting of a corporate security.

**Senator Connolly:** What other kinds of underwritings are there?

**The Chairman:** They may be a member of a selling group without being an underwriter, I would think.

**Senator Lang:** I do not know how they could be.

[Traduction]

**Le président:** Je me demande pourquoi?

**M. Lewis:** Je pense qu'il s'agit d'interdire aux banques de faire la promotion de venté de valeurs pour lesquelles elles ne sont pas souscripteurs. C'est-à-dire qu'elles peuvent être vendeur passif mais non promoteur. Je suppose qu'un certain nombre de dispositions qui décrivent comment les banques peuvent être membres d'un syndicat de placement et dans quelle mesure elles peuvent vendre ou faire la publicité, devraient être précisées.

**Le sénateur Cook:** Si elles ne peuvent souscrire des actions de sociétés, quels titres peuvent-elles donc souscrire?

**Le président:** Elles peuvent agir comme souscripteurs de titres ou comme membres d'un syndicat de placement ou, comme le stipule l'alinéa 189(5)b),:

b) en qualité de membre d'un syndicat de placement pour la souscription à forfait des valeurs émises par une société autre qu'une banque.

**Le sénateur Cook:** C'est exact.

**Le président:** Ce qui, en quelque sorte élargit le champ offert aux titres émis par les sociétés. Une banque peut donc être membre d'un syndicat de placement ou elle peut être souscripteur.

**Le sénateur Cook:** Non, elle ne peut souscrire des valeurs émises par une société. La Loi précise que les banques ne peuvent être souscripteur de valeurs émises par les sociétés.

**M. Lewis:** L'alinéa 189(5)i), stipule qu'elles peuvent être souscripteur de titres garantis par le gouvernement du Canada, d'une province ou par une corporation municipale canadienne. Il y a donc certaines valeurs pour lesquelles une banque peut agir à titre de souscripteur seule ou avec d'autres.

**Le président:** Bien que, sénateur Cook, il semble qu'il s'agit là de différences d'interprétation. Tandis que le paragraphe 189(5) stipule:

La banque ne peut au Canada souscrire le valeurs à forfait ou se joindre à un syndicat de placement . . .

Voilà donc les deux positions possibles. Et la suite:

. . . sauf

b) en qualité de membre d'un syndicat de placement pour la souscription à forfait des valeurs . . .

Qu'est-ce à dire?

**Le sénateur Cook:** Exactement. Est-ce que c'est la même chose que «constituer une filiale»? En d'autres termes, ce qu'elles ne peuvent faire elles-mêmes, peuvent-elles le faire d'une autre manière.

**Le président:** En qualité de membre d'un syndicat de placement, elles peuvent le faire pour la souscription à forfait de valeurs émises pas une société.

**Le sénateur Connolly:** De quelle autre sorte de souscriptions s'agit-il?

**Le président:** Elles peuvent être membres d'un syndicat de placement sans être elles mêmes souscripteurs, je pense.

**Le sénateur Lang:** Je me demande comment cela est possible.

**[Text]**

**Senator Cook:** Clause 189(5)(b) states:

(b) as a member of a selling group in connection with an underwriting of securities issued by a corporation other than a bank.

What does that mean? That is difficult to interpret.

**The Chairman:** I am not sure.

**Senator Buckwold:** I do not think they are, either.

**Senator Smith (Colchester):** With respect, does it not mean that they can act as a member of a selling group in connection with an underwriting of any securities which are not bank securities?

**The Chairman:** There are two different capacities there. One is that they can act as an underwriter of securities, and the other is that they can act as a member of a selling group. Does one have to be an underwriter in order to be a member of a selling group?

**Senator Barrow:** I do not think so. I think there is a primary and a secondary offer on some of these.

**The Chairman:** I would not think so. I think there are two different capacities. That is the way clause 189(5) starts. It states:

A bank shall not in Canada act as an underwriter of securities or as a member of a selling group—

There are two different capacities there. Conceivably, one could be one without being the other. In subparagraph (b) of clause 189(5) the two are mixed together, because it states:

(b) as a member of a selling group in connection with an underwriting of corporate securities—

Does it not envisage in subparagraph (b) that somebody else besides the bank is doing the underwriting?

**The Chairman:** That would appear to be the case.

**Senator Smith (Colchester):** That is a common thing, is it not, and the bank becomes a member of the selling group?

**The Chairman:** Then, you would conclude that possibly the position is that a bank cannot engage in the selling of corporate securities unless it is in connection with an underwriting of corporate securities.

**Senator Buckwold:** Would that allow the bank to include its name in the list of underwriting corporations or financial institutions involved?

**The Chairman:** Also as a member of the selling group.

**Senator Buckwold:** Normally, an advertisement for a large issue lists the financial institutions involved. Would this allow a bank to have its name listed along with Wood Gundy, Richardson Securities, and the rest of the underwriters?

**[Traduction]**

**Le sénateur Cook:** L'alinéa 189(5)b) est libellé de la façon suivante:

b) en qualité de membre d'un syndicat de placement pour la souscription à forfait des valeurs émises par une société autre qu'une banque.

Que veut-on dire? C'est difficile à interpréter.

**Le président:** Je ne suis pas certain.

**Le sénateur Buckwold:** Je crois que les rédacteurs ne le sont pas non plus.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Avec tout le respect que je vous dois, ne veut-on pas dire que la banque peut être membre d'un syndicat de placement pour la souscription à forfait de valeurs autres que des valeurs émises par une banque?

**Le président:** La disposition offre ici deux interprétations différentes. D'abord, on semble laisser entendre que la banque peut être souscripteur à forfait, deuxièmement elle peut aussi être membre d'un syndicat de placement. Est-il nécessaire d'être souscripteur à forfait pour être membre d'un syndicat de placement?

**Le sénateur Barrow:** Je ne pense pas. Je crois qu'on fait une première et une deuxième offre pour certaines de ces valeurs.

**Le président:** Je ne crois pas. Je crois qu'il existe deux possibilités différentes. C'est ainsi qu'est libellé le début du paragraphe 189(5):

La banque ne peut au Canada souscrire de valeurs à forfait ou se joindre à un syndicat de placement . . .

Il y a donc deux possibilités différentes ici. De toute évidence, la banque peut être souscripteur tout en ne l'étant pas. A l'alinéa 189(5)b), les deux possibilités sont réunies parce qu'on dit ceci:

b) en qualité de membre d'un syndicat de placement pour la souscription à forfait de valeurs émises par une société . . .

Cet alinéa ne prévoit-il pas qu'un organisme autre qu'une banque puisse faire de la souscription à forfait?

**Le président:** Il semble que ce soit le cas.

**Le sénateur Smith (Colchester):** La chose se répète souvent, et la banque devient membre du syndicat de placement n'est-ce pas?

**Le président:** Alors, il faut peut-être en conclure qu'une banque ne peut vendre des valeurs émises par une société à moins que ce ne soit pour la souscription à forfait des valeurs comparatives.

**Le sénateur Buckwold:** La banque aurait-elle droit d'être inscrite sur la liste des sociétés de souscription ou des établissements financiers concernés.

**Le président:** Et de même à titre de membre du syndicat de placement.

**Le sénateur Buckwold:** Habituellement, lorsqu'on fait la publicité d'une vaste émission d'actions, on donne la liste des établissements financiers concernés. La banque aurait-elle alors le droit de se faire inscrire au même titre que les sociétés



[Text]

**Senator Smith (Colchester):** They would have to take care that the listing did not show the bank as an underwriter.

**Senator Barrow:** That listing is what is known as a tombstone. All of the people on there have a proportionate share of the underwriting.

**Mr. Lewis:** There are two distinct types of underwritings. I think that for the most part we are talking about the European and U.S. situations where groups of banks get together to underwrite a large security issue. The other is the type of underwriting we have in Canada of corporate securities by the underwriters, who then put together a selling group. It might be one underwriter or, at the most, three or four. Two is more common for large issues, or perhaps three, in Canada. But in addition to the underwriters there is a selling group. If, for example, Ontario Hydro puts out a large issue, while there might be only three or four underwriters, there would be a large number of the selling group, including several banks, I should think, across Canada; but they would not all be underwriters.

**Senator Barrow:** That is what they call a secondary offering. The first is a primary offering, which is what the underwriters do, and the second is what is known as a secondary offering, and that is what the selling group handles.

**Senator Cook:** Does the selling group get stuck with any of the securities in the event that they do not sell them? If so, they are underwriters, however one looks at it.

**Mr. Lewis:** Under the legislation there cannot be an undertaking by a bank to be an underwriter, in whole or in part, of corporate securities, except for its subsidiaries. A bank can be a member of a selling group. There is no risk involved. The bank does not guarantee to underwrite a portion of the total issue.

**Senator Cook:** But a bank could do so if paragraph (b) were not in the new act. What is the purpose of paragraph (b)?

**Mr. Lewis:** There is no great restriction in the present Bank Act on what banks may or may not do. There has been a re-writing, if you like, of these particular powers into the new Bank Act through Bill C-14 which now proscribes the extent to which banks may get involved. Some banks have in the past underwritten some corporate securities, but that happened rarely. Now the restriction is proposed to be in the act. Either they have the specific power or they do not.

**Senator Connolly:** It seems to me there is some contradiction here. The report of the committee of the other place, in dealing with subclause 189(5), states that the banks should be prohibited from underwriting corporate debt and equity securities. That seems to be the situation set out in paragraph (a) of subclause 189(5). The banks cannot do either of those things.

[Traduction]

Wood Gundy, Richardson Securities et autres sociétés de souscription?

**Le sénateur Smith (Colchester):** Elle devrait veiller à ne pas être inscrite sur la liste à titre de société de souscription.

**Le sénateur Barrow:** Cette liste est considérée comme une pierre tombale. Tous les souscripteurs inscrits sur cette liste détiennent une part proportionnelle de la souscription.

**M. Lewis:** Il existe deux différents types de souscriptions. Je crois que dans la plupart des cas, nous parlons ici de l'Europe et des États-Unis où des groupes de banques se réunissent pour souscrire d'importantes valeurs. Quant à l'autre genre de promotion, il s'agit de celle que nous connaissons ici au Canada, soit des valeurs émises par des sociétés, par les souscripteurs à forfait qui se constituent alors en syndicat de placement. On peut compter un souscripteur ou, au plus, trois ou quatre. Pour les grandes émissions de valeurs, on compte habituellement deux souscripteurs, peut-être trois au Canada. Mais en plus des souscripteurs, il y a le syndicat de placement. Si, par exemple, l'Hydro Ontario émet un grand nombre d'actions, même si on ne comptera peut-être que seulement trois ou quatre souscripteurs, le syndicat de placement, lui, comprendra un grand nombre de membres, y compris plusieurs banques, je crois, dans tout le Canada. Mais ce ne seront pas tous des souscripteurs.

**Le sénateur Barrow:** C'est ce qu'on appelle une deuxième offre. Il y a une première offre, c'est-à-dire l'offre que font les souscripteurs, et la deuxième dont s'occupe le syndicat de placement.

**Le sénateur Cook:** Le syndicat de placement se trouve-t-il avec des valeurs sur les bras s'il ne les vend pas toutes? Et si oui, ce sont des souscripteurs, quoi qu'on en pense.

**M. Lewis:** D'après la loi, une banque ne peut souscrire, en entier ou en partie, des valeurs émises par une société sauf pour ses propres filiales. Une banque peut être membre d'un syndicat de placement. L'opération ne présente aucun risque. La banque ne garantit pas de souscrire une partie de l'émission totale des actions.

**Le sénateur Cook:** Mais la banque pourrait le faire, nonobstant les dispositions de l'alinéa 189(5)b) de la nouvelle loi. Quel est le but de cet alinéa?

**M. Lewis:** La Loi actuelle sur les banques ne restreint pas tellement les opérations des banques. Le Bill C-14 offre maintenant une nouvelle version, si vous voulez, des pouvoirs prévus par la nouvelle Loi sur les banques et détermine dans quelle mesure les banques peuvent participer à ces opérations. Certaines banques ont, par le passé, des valeurs émises par des sociétés, mais ce n'est pas arrivé souvent. On propose maintenant que ce soit prévu dans la loi. Ou bien elles en ont le pouvoir, ou bien elles ne l'ont pas.

**Le sénateur Connolly:** Il me semble qu'il y a ici une contradiction. Le rapport du comité de l'autre endroit dit, au sujet du paragraphe 189(5), qu'il devrait être interdit aux banques de souscrire des actions et des titres de créance émis par des sociétés. Il semble que ce soit le cas visé à l'alinéa 189(5)a). Les banques ne peuvent faire ni l'un, ni l'autre.

## [Text]

The report goes on to state:

but be allowed to accept unsolicited orders and receive fees from an underwriter as members of a selling group.

You then go to paragraph (b), and that is the exception to the general rule laid down in paragraph (a), and that says that the bank can act as a member of a selling group in connection with an underwriting of securities issued by a corporation.

That, to my mind, is in conflict, and I do not think it reflects what is in the summary of the report of the committee of the other place.

**Senator Buckwold:** Going to subclause (6), it states:

A bank . . . shall not in so doing promote the sale of any particular security other than a security . . . authorized by subsection (5)—

That means that a bank, as a member of a selling group, could promote, along with any other financial institutions, the sale of securities.

**Senator Barrow:** It goes on to say:

—to act as an underwriter and is so acting.

**The Chairman:** There is a limitation in paragraph (a) towards the bottom of page 202, and I am wondering whether you have looked at it. This is another “or” in which the bank may engage. It states:

—or that are guaranteed by the bank and issued publicly by a corporation that is an authorized affiliate of the bank—

These are limitations of any general authority to be an underwriter or member of a selling group in connection with the sale of securities of a corporation. Then paragraph (b), of course, says that if the bank is a member of the selling group, that is an exception.

**Senator Cook:** What is an “authorized affiliate” as referred to towards the end of paragraph (a)?

**The Chairman:** I do not know what the word “authorized” is intended to govern. That is the problem.

**Mr. Lewis:** I think that in this instance it is meant to mean subsidiaries, such as a mortgage loan corporation, a factoring corporation, a leasing corporation, a real estate or bank service corporation. Generally, those are the main ones which could be described as bank affiliates.

**Senator Cook:** Are they using the word “affiliate” to mean the same as “subsidiary,” or what? Does “affiliate” mean the same as “subsidiary” in this context, or is it another animal?

**Mr. Lewis:** The word “affiliate” is not well used in this particular context. We will try to get further information from the drafters on that point.

**Senator Cook:** Certainly, it is not defined in the definition clause.

## [Traduction]

Le rapport poursuit en disant:

qu'elles soient autorisées à accepter des ordres non sollicités et à percevoir des droits de souscripteurs comme participants de syndicats de placement.

Ensuite, l'alinéa *b*), qui constitue l'exception à la règle générale établie à l'alinéa *a*), dit que la banque peut au Canada souscrire des valeurs à forfait ou se joindre, en qualité de membre à un syndicat de placement pour la souscription à forfait des valeurs émises par une société autre qu'une banque.

A mon avis, cela ne va pas, et cette disposition ne traduit pas ce qui figure dans le sommaire du rapport du comité de l'autre endroit.

**Le sénateur Buckwold:** Le paragraphe (6) dit:

Toute banque ne peut promouvoir la vente de valeurs mobilières autres que celles pour lesquelles le paragraphe (5) l'autorise . . .

Donc, une banque, en qualité de membre d'un syndicat de placement, pourrait, de concert avec tout autre établissement financier, promouvoir la vente de titres.

**Le sénateur Barrow:** Le paragraphe se termine par ces mots:

«—à agir à titre de souscripteur à forfait.»

**Le président:** Au bas de la page 202, l'alinéa *a*) établit une limite, et je me demandais si vous l'aviez examinée. Il s'agit d'un autre cas où la banque peut au Canada souscrire des valeurs à forfait ou se joindre à un syndicat de placement. Il dit ceci:

ou garantis par la banque et émis, par voie de souscriptions publiques, par une société du groupe de la banque;

Ce sont des limites du pouvoir général d'être souscripteur ou membre d'un syndicat de placement lorsqu'il s'agit de vente de titres émis par une société. L'alinéa *b*) précise évidemment que si la banque est membre d'un syndicat de placement, c'est différent; il y a alors exception.

**Le sénateur Cook:** Dans la version anglaise, que signifie «authorized affiliate» figurent à la fin de l'alinéa *a*)?

**Le président:** Je ne sais pas ce qu'est censé vouloir dire «authorized». C'est là le problème.

**M. Lewis:** Dans ce cas-ci, je pense qu'on désigne les filiales, les sociétés de prêts hypothécaires, par exemple, ou les sociétés d'affacturage et de crédit-bail, ainsi que les sociétés immobilières et les sociétés immobilières et les sociétés assurant un service bancaire. Ce sont, en général, les principales sociétés pouvant être décrites comme «affiliates».

**Senateur Cook:** Utilise-t-on le terme «affiliate» (groupe) dans le même sens que «subsidiary» ou quoi? Les deux termes veulent-ils dire la même chose dans le contexte, ou s'agit-il de tout autre chose?

**M. Lewis:** Le terme «affiliate» n'est pas bien utilisé dans ce contexte. Nous essayerons d'obtenir des éclaircissements sur ce point auprès des rédacteurs.

**Le sénateur Cook:** Certes, cela ne figure pas dans l'article des définitions.



[Text]

**Senator Walker:** I suggest, Mr. Chairman, that we bring the drafters before the committee. We can guess about this all afternoon.

**The Chairman:** Mr. Kennett will be before the committee tomorrow, and we can certainly ask him for some explanation as to what they think is being done in this subclause.

**Senator Walker:** What they think is being done is not necessarily what is being done.

**The Chairman:** That is right. We shall stand consideration of this subclause for now.

What is next?

**Mr. Lewis:** Mr. Chairman, the matters dealt with on page 7 of the Summary of Changes deal with the same general problem of the investment community as a result of the powers of the banks being defined more precisely. I do not think we need spend any more time on this area.

**The Chairman:** Senator Cook just asked about an unauthorized affiliate. We then move on to subclause 189(7), which is developed at the top on page 7 of the Summary of Changes. Under the head "Comments," it states:

House Committee's recommendation appears to be excessively restrictive on the activities of the banks in this area although the recommendation can be interpreted as supportive of Bill C-15.

In order to find out what they are talking about, you will see in the first column, about two-thirds of the way down it says, describing what is in the bill:

In addition, they may do private placements of unguaranteed securities of their affiliates and foreign securities.

—whatever that means.

**Senator Cook:** "Authorized affiliate" is defined on page 11 of the bill in (d) and (e). I don't know if that throws any light on the matter.

**Mr. Lewis:** A 10 per cent holding constitutes an authorized affiliate.

**Senator Cook:** Let us read it in that light and see what it says then.

**The Chairman:** Under (d) it says:

an authorized affiliate of a bank is a corporation of which the bank holds, under the authority of subsection 192(5) or (6) or 193(1), voting shares that permit the bank to vote more than ten per cent of the total votes that can, under the voting rights attached to all shares of the corporation that are issued and outstanding, be voted by the holders thereof;

So it is less than a subsidiary.

**Senator Cook:** So let us read section 189 in light of that statement.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, did you just read a definition of "authorized affiliate"?

[Traduction]

**Le sénateur Walker:** Je propose, Monsieur le président, que nous convoquions les rédacteurs devant le Comité. Sinon, nous passerons l'après-midi à émettre des hypothèses à ce sujet.

**Le président:** M. Kenneth comparaitra devant nous demain, et nous pourrions certainement lui demander quelle est, à leur avis, la portée de ce paragraphe.

**Le sénateur Walker:** Ce qu'ils en pensent ne correspond pas nécessairement à la portée réelle de ce paragraphe.

**Le président:** C'est juste. Mais nous laisserons pour l'instant cette question en suspens.

Question suivante?

**M. Lewis:** Monsieur le président, les questions traitées à la page 7 du Résumé des changements portent sur le même problème général des investisseurs, problème qui découle de la définition plus précise des pouvoirs des banques. A mon avis, nous ne devrions pas consacrer plus de temps à cette question.

**Le président:** Le sénateur Cook vient de poser une question à propos des sociétés autorisées. Ainsi, nous passons au paragraphe 189(7), dont il est question au bas de la page 8 du Résumé des changements. Sous la rubrique «Observations», il est dit:

«La recommandation du Comité de la Chambre semble être excessivement restrictive à l'égard des activités des banques dans ce domaine, bien que cette recommandation puisse être considérée comme appuyant le Bill C-15».

Pour savoir ce dont il est question, vous devez vous référer à la première colonne, environ au deux-tiers vers le bas; il est dit, à propos de ce paragraphe du projet de loi:

En outre, elles peuvent faire des placements privés en ce qui a trait aux valeurs non garanties des sociétés qui leur sont affiliées et aux valeurs étrangères.»

comprenez qui peut.

**Le sénateur Cook:** On définit la «société autorisée» à la page 11 du projet de loi aux paragraphes d) et e). Je ne sais pas si cela peut éclairer notre lanterne.

**M. Lewis:** Une société autorisée doit détenir 10% de avoirs.

**Le sénateur Cook:** Reprenons notre lecture à la lumière de cette explication et essayons de comprendre.

**Le président:** Au paragraphe d), il est dit:

«d) la société autorisée à faire partie du groupe d'une banque désigne celle dans laquelle la banque détient, en vertu des paragraphes 192(5), ou (6) ou 193(1), des actions à droit de vote lui conférant plus de dix pour cent des votes attachés à l'ensemble des actions émises et en circulation de ladite société;»

Ainsi, c'est moins qu'une filiale.

**Le sénateur Cook:** Lisons maintenant l'article 189, à la lumière de cette précision.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, ne venez-vous pas de lire une définition de la «société autorisée»?

[Text]

**The Chairman:** It is on page 11 under (d) in the bill.

**Mr. Lewis:** Again, for the record, Senator Cook, on page 12 under (i) it says:

a corporation is a subsidiary of another corporation if it is controlled by that other corporation;

And we discussed that last Wednesday.

**The Chairman:** That is just making obvious the obvious.

**Mr. Lewis:** But we did note for the record last week that there was some ambiguity as between the two sections. One indicated it did not need to be a controlled subsidiary, and in the other case of factoring and leasing it had to be a controlled subsidiary.

**The Chairman:** What is a controlled subsidiary? A subsidiary really means that some person or group of persons has voting control; in other words, they have a majority of the voting shares.

**Senator Cook:** Which does not necessarily mean a majority of the shares.

**The Chairman:** No, but a majority of the voting shares.

**Senator Barrow:** But it says on page 12, "more than fifty per cent of the votes that may be cast."

**The Chairman:** I am just suggesting that the expression "controlled subsidiary" is a sort of redundancy, so why is it used? It would be a good question for Mr. Kennett.

**Senator Walker:** There is pretty fancy language on page 12 in (i) where it says:

a corporation is a subsidiary of another corporation if it is controlled by that other corporation;

**The Chairman:** Putting the words "controlled" and "subsidiary" together seems an unnecessary exercise.

**Mr. Lewis:** I think, Mr. Chairman, these definitions have been put in here to conform to the Canadian Business Corporations Act to a great extent, and I think we checked their use at one time.

**The Chairman:** We went through the Canada Business Corporations Act, but I do not recall where we ever said anything about that combination of words "controlled subsidiary." I will have to go back and have a look. We will stand that also for Mr. Kennett.

**Mr. Lewis:** The next item is on page 8 and has to do with the disposal of investments by banks in corporations in excess of 10 per cent. It is item 32 in the House committee report. They have now included an amendment to the effect that existing investments in excess of 10 per cent must be divested within five years, unless a further period is approved by the minister. In the case of a date processing subsidiary the divestment must be made within two years. I think that is all on that one.

[Traduction]

**Le président:** Elle se trouve à la page 11 au paragraphe d) du projet de loi.

**M. Lewis:** Encore une fois, sénateur Cook, il est dit à la page 12 à l'alinéa /i/):

«une société est la filiale de la société qui la contrôle;»

Et nous avons étudié cette question mercredi dernier.

**Le président:** Nous ne faisons qu'expliquer ce qui tombe sous le sens.

**M. Lewis:** Mais nous avons relevé la semaine dernière, une certaine ambiguïté dans ces deux articles. Un des articles indique que la société n'a pas à être une filiale contrôlée tandis que, selon l'autre article, qui porte sur les sociétés d'affacturation et de crédit-bail, la société doit être une filiale contrôlée.

**Le président:** qu'est-ce qu'une filiale contrôlée? Une filiale n'a ce statut que si une personne ou un groupe de personnes en contrôlent le vote. Autrement dit, si cette personne ou ce groupe de personnes détient la majorité des actions à droit de vote.

**Le sénateur Cook:** Mais pas nécessairement la majorité des actions.

**Le président:** Non, mais la majorité des actions à droit de vote.

**Le sénateur Barrow:** Il est cependant dit à la page 11 «conférant plus de 50% du maximum possible des voix à l'élection».

**Le président:** J'insinue tout simplement que l'expression «filiale contrôlée» est un peu pléonastique. Il faudrait demander à M. Kennett pourquoi cette expression est utilisée.

**Le sénateur Walker:** A la page 12, au paragraphe (i), le langage me semble quelque peu fantaisiste, écoutez:

«une société est la filiale de la société qui la contrôle;»

**Le président:** Mettre ensemble les termes «contrôle» et «filiale» me semble tout à fait inutile.

**M. Lewis:** Monsieur le président, je crois que ces définitions ont été ajoutées dans une grande mesure pour se conformer à la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes et je pense qu'à un moment donné nous en avons vérifié l'utilisation.

**Le président:** Nous avons parcouru cette loi, mais je ne me souviens pas y avoir lu quoi que ce soit à propos de la combinaison des termes «filiale... contrôle». Il faudra que je vérifie cela à nouveau, et nous demanderons à M. Kennett de faire des recherches à ce sujet.

**M. Lewis:** Le point suivant de la page 8 concerne la disposition par les banques de leurs investissements dépassant 10% dans certaines sociétés. Il s'agit du point 32 du rapport du Comité de la Chambre. Il existe maintenant un amendement pour que les investissements qui dépassent 10% soient retirés obligatoirement au bout de 5 ans sauf si le Ministre approuve de prolonger cette période. Dans le cas des filiales de sociétés d'informatique, ce retrait doit se faire au bout de 2 ans. Cela me paraît tout pour ce point.



[Text]

**The Chairman:** I notice the House committee's recommendation number 32, and then it is stated that the new bill accepts the House's recommendation, but it does not appear to. I say that because the House recommends that:

Existing investments in excess of 10% must be divested within a period of 5 years, unless a further period is approved by the Minister.

**Mr. Lewis:** Clause 194(6)(b) on page 216 of the bill states:

(b) in the case of any other corporation, within five years or such longer period of time as, in the opinion of the Minister, is warranted in the circumstances and as is prescribed by order of the Minister, . . .

The previous bill stated "within two years." That is the only change in that clause. In subclause (6)(a) it says:

in the case of a corporation that is engaged in the business of data processing, within two years after the coming into force of this section, . . .

That was also in Bill C-15. There has been no change in that respect.

**The Chairman:** Did we ever get any explanation from the minister why they dealt especially with data processing businesses?

**Mr. Lewis:** I do not think this committee directly asked him that question, but I think the tenor of the hearings and the briefs submitted was that it was more of an urgent matter and that it should be divested more rapidly than other investments which could not necessarily be divested so quickly.

**The Chairman:** I think we should make assurances doubly sure and ask Mr. Kennett tomorrow.

**Mr. Lewis:** We must remember, Mr. Chairman, that there was a change in the thrust of the data processing section. Previously it was permissive; that is to say, that under the powers section banks were given permission to perform banking-related data processing services, et cetera. However, the amendments to the act have taken that out of the powers section and put it into a prohibitive section so that banks may not perform data processing services except, or other than, certain specific banking-related data processing services. This is exactly what the data processing people were in favour of all through the hearings, going right back to the white paper. Apparently, they have won their point.

**The Chairman:** That is what the data processing people asked for.

**Mr. Lewis:** You are so right, Mr. Chairman.

**Senator Laird:** And rather vigorously.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Lewis:** There is another amendment, Mr. Chairman, in that regard, under 194, whereby banks will now be permitted to have a partially-owned bank service realty corporation.

[Traduction]

**Le président:** Je vois la recommandation numéro 32 du Comité de la Chambre et il est dit que le nouveau projet de loi accepte cette recommandation, mais cela ne semble pas être le cas, puisque la Chambre recommande ce qui suit:

Les investissements existants qui dépassent 10% doivent être retirés au cours d'une période de 5 ans à moins qu'une nouvelle période soit approuvée par le Ministre.

**M. Lewis:** A la page 216 du projet de loi, l'alinéa 194(6)b stipule:

b) Dans un délai de cinq ans ou dans tout autre délai plus long que le Ministre estime nécessaire—eu égard aux circonstances—et qu'il fixe par ordre, s'il s'agit de toute autre société . . .

Le projet de loi précédent fixait un délai de deux ans. C'est la seule modification apportée à cette disposition. L'alinéa 194(6)a stipule ce qui suit:

Dans un délai de deux ans à partir de l'entrée en vigueur du présent article s'il s'agit d'une société de traitement des données . . .

Cela était aussi dans le bill C-15. Il n'y a pas eu de changement à cet égard.

**Le président:** Le ministre nous a-t-il jamais expliqué pourquoi les sociétés de traitement des données jouissaient d'un statut particulier?

**M. Lewis:** Je ne pense pas que ce Comité lui ait posé directement cette question, mais d'après les témoignages ainsi que les mémoires qui ont été présentés, cette question était plus urgente et ces sociétés devaient se départir plus rapidement de leurs investissements, la chose ne pouvant pas se faire nécessairement aussi vite pour d'autres.

**Le président:** Il ne faut pas qu'il y ait de doute à ce sujet, et demain nous demanderons à M. Kennett ce qu'il en est exactement.

**M. Lewis:** Monsieur le président, il ne faut pas oublier qu'il y a eu un changement dans la teneur des dispositions concernant le traitement de données. Auparavant, la loi était assez souple car, dans les dispositions concernant les privilèges des banques, ces dernières avaient la possibilité d'offrir des services de traitement des données relatifs aux questions bancaires et ainsi de suite. Cependant, les modifications à la loi ont supprimé ce droit, pour stipuler que les banques ne peuvent offrir de services de traitement des données, à part ceux biens précis qui concernent les affaires bancaires. C'est exactement ce que demandaient les représentants du secteur du traitement des données, tout au long des audiences, depuis l'étude du Livre blanc. Ils semblent avoir eu gain de cause.

**Le président:** C'est ce que demandaient les représentants de ce secteur.

**M. Lewis:** En effet, monsieur le président.

**Le sénateur Laird:** Et plutôt énergiquement.

**Le président:** Oui.

**M. Lewis:** Il y a, sur ce rapport, une autre modification, monsieur le président, à l'article 194 en vertu de quoi les banques pourront maintenant participer dans une société de

[Text]

Previously, they had to be wholly-owned, under Bill C-15 and under the present act, but now they will be able to take a partial interest instead.

**The Chairman:** Which raises the question: What is a partial interest?

**Senator Molson:** There would be a joint venture with somebody else.

**The Chairman:** They can have a joint venture with somebody else, yes, but is there any percentage that relates to "partial ownership"?

**Senator Lang:** I suppose 90 per cent is "partial."

**The Chairman:** Yes. Well, I do not think I would be ready to say that a subsidiary relationship would be partial. I just cannot get a connotation between "partial" and a "controlling interest."

Before we stand that, are there any other questions?

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, what part of section 194 contains this provision?

**Mr. Lewis:** Senator Connolly, I don't think it is section 194. Section 194 is under the old bill, and I think it is probably under some other section now.

**Senator Molson:** Does "partial," in this sense, suggest less than majority control, or does it just suggest less than 100 per cent ownership?

**Senator Connolly:** Maybe it would be clearer if we turned to the actual section, instead of depending on the summary.

**Senator Lang:** Under the comment, Mr. Chairman, it refers to situations where a bank is required to share ownership. Who does the requiring?

**Mr. Lewis:** Senator Lang, I would hazard a guess that it must be the promoter of the development in which the bank is going to take space.

**Senator Lang:** Like the First Canadian Place or something?

**Mr. Lewis:** Yes.

**The Chairman:** I suppose there might be limitations on the granting of title or on who is to share in the ownership title. Thinking about the limitations, I ran into something the other day where there was a building on a piece of property which was used for office purposes. When the developer acquired that property some years ago, the vendor put a limitation in—why, I don't know—that in any development of the property this original building had to remain intact. They are now building on that property and the new building in progress is surrounding the original building. So when you say "on title," there are funny things that you may find. What they are trying to anticipate here, I don't know. I haven't any idea.

[Traduction]

service bancaire dans le domaine immobilier. Auparavant, aux termes du Bill C-15 et de la loi présentement en vigueur il fallait que la société soit leur propriété à part entière, mais les banques pourront maintenant détenir une partie seulement des actions.

**Le président:** Cela pose la question de savoir ce que signifie une «partie des actions».

**Le sénateur Molson:** C'est qu'il y aurait participation d'une autre partie.

**Le président:** Elles peuvent partager les actions avec une autre partie, oui, mais y a-t-il un certain pourcentage qui s'applique à la participation?

**Le sénateur Lang:** Je suppose que 90 p. 100 constituent une part.

**Le président:** Oui. Eh bien je ne crois pas que je serais prêt à dire qu'un rapport complémentaire serait partiel. J'ai du mal à délimiter «part des actions» et «participation prépondérante» dans une société.

Avant de passer à autre chose, y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, quelle partie de l'article 194 renferme cette disposition?

**M. Lewis:** Sénateur Connolly, je ne crois pas qu'il s'agisse de l'article 194. Je pense que c'est l'article 194 de l'ancien projet de loi et que l'on devrait probablement le retrouver ailleurs.

**Le sénateur Molson:** L'expression «part des actions» signifie-t-elle moins de la majorité ou moins de 100 p. 100 des actions?

**Le sénateur Connolly:** Il vaudrait peut-être mieux nous reporter à l'article présentement en vigueur, plutôt que de nous baser sur le résumé.

**Le sénateur Lang:** Dans le commentaire, monsieur le président, il est question de circonstances où une banque est tenue à participer à la propriété. Qui l'en oblige?

**M. Lewis:** Sénateur Lang, je me risquerais à dire que c'est le responsable du projet dans lequel la banque est sur le point d'investir.

**Le sénateur Lang:** Comme la First Canadian Place ou quelque chose du genre?

**M. Lewis:** Oui.

**Le président:** Je suppose qu'il puisse exister des restrictions quant à l'octroi de titres ou quant aux détenteurs d'actions. Au sujet de restrictions, je suis tombé sur quelque chose où il était question d'un édifice à bureaux érigé sur une propriété quelconque. Quand le responsable du projet a acquis la propriété il y a un certain nombre d'années, le vendeur a imposé, je ne sais pour quelle raison, la restriction suivante: nonobstant le développement que subira cette propriété, l'immeuble original devra demeurer intact. On effectue présentement des travaux de construction sur cette propriété et le nouvel édifice est érigé tout autour de l'immeuble original. Alors, quand vous dites «sur titre», vous pouvez vous retrouver avec des choses bizarres. J'ignore ce que l'on essaie de prévoir ici, je n'en ai pas la moindre idée.



[Text]

**Senator Lang:** I imagine it has to do with these very large developments where the bank does not wish to proceed alone and brings in a development company and they share the ownership.

**The Chairman:** Yes, that could be.

**Senator Lang:** Like these highrises in Toronto.

**Senator Cook:** Is the clause on page 210, Mr. Lewis?

**Mr. Lewis:** I think so. It is clause 192(5) on page 210. The new exception is contained there, where it says:

A bank may own all or any number of the issued and outstanding voting shares in

(a) a bank service corporation;

I think that is the subclause to which the summary refers.

**The Chairman:** We are standing that for Mr. Kennett.

**Senator Walker:** What is Mr. Kennett? Is he a banker or a lawyer?

**The Chairman:** Mr. Kennett is a chartered accountant, if I am not mistaken.

**Senator Walker:** That figures.

**The Chairman:** But he will have his staff with him and, if you remember, there was at least one member of his staff who was a lawyer. Of course, he can always refer to the Department of Justice.

**Senator Walker:** Of course. That is an out, isn't it, for anybody? They were "advised by Justice."

**Mr. Lewis:** Mr. Chairman, the next item is on the top of page 9. There is an amendment based on the House committee's recommendation that the book value of a Schedule B bank's investments in real estate premises are not to exceed 50 per cent of paid-in capital plus retained earnings. That seems to be a reasonable limitation. I am not sure what their concern was, but if there was a concern, there is no harm in having it in. It is the interests of keeping the Schedule B banks in a liquid position, so that they do not invest too much of their capital in real estate.

If there are no questions on that item the next one has to do with the many new sections and subsections concerning interest. The sections generally have been rewritten, so it is hard to relate the old sections to the new ones. It will be recalled that regulations were issued concerning the interest which banks may pay, and this committee made a number of recommendations for improving those regulations. New regulations have not yet been issued. However, much of the content of what was previously in the regulations has now been embodied in the bill.

The change here is a small one concerning a recommendation of the House committee regarding rebates of interest. There has been no change in that respect in Bill C-14, but many other editing sections have been included in the bill.

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** J'imagine que cela a quelque chose à voir avec de très vastes projets où la banque ne veut pas faire cavalier seul et fait intervenir une société de développement avec laquelle elle partage les actions.

**Le président:** Oui, c'est possible.

**Le sénateur Lang:** Comme c'est le cas des gratte-ciel à Toronto.

**Le sénateur Cook:** Le paragraphe se trouve-t-il à la page 210, M. Lewis?

**M. Lewis:** Je crois que oui. C'est le paragraphe 192(5) à la page 210. La nouvelle exception y est:

Une banque peut, sans limite quant à leur nombre, posséder des actions:

a) d'une société de service bancaire;

Je pense que c'est le paragraphe auquel renvoie le résumé.

**Le président:** La question est réservée pour M. Kennett.

**Le sénateur Walker:** Ce M. Kennett est-il banquier, ou avocat?

**Le président:** M. Kennett est expert-comptable, si je ne m'abuse.

**Le sénateur Walker:** Je vois.

**Le président:** Il sera accompagné des membres de son personnel, lequel si vous vous souvenez, compte au moins un avocat. Il peut toujours, évidemment, se reporter au ministère de la Justice.

**Le sénateur Walker:** Évidemment. C'est une porte de sortie pour n'importe qui, n'est-ce pas? «Le ministère de la Justice nous a conseillé.»

**M. Lewis:** Monsieur le président, la prochaine question est à la page 9. Il y a une modification fondée sur la recommandation du Comité de la Chambre proposant que la valeur au titre des investissements de l'Annexe B de la banque en locaux immobiliers ne doivent pas dépasser 50% du capital versé et des bénéfices non distribués. Cela me semble une restriction raisonnable. Je ne sais pas ce qui les préoccupait, mais de toute façon, il n'y a pas de mal à l'inclure. C'est dans le but de garder les banques prévues à l'annexe B dans une position de liquidité; c'est pour cela qu'ils n'investissent pas une trop grande part de leur capital dans les biens immobiliers.

S'il n'y a pas d'autres questions sur ce point, nous passerons au suivant qui concerne le grand nombre de nouveaux articles et paragraphes portant sur l'intérêt. D'une façon générale, le texte des articles a été remanié, de sorte qu'il est difficile de faire le rapprochement entre les anciens articles et les nouveaux. Vous vous souviendrez que des règlements portant sur l'intérêt que les banques pouvaient verser ont été édictés et ce Comité a soumis plusieurs recommandations visant à améliorer ces règlements. Les nouveaux ne sont pas encore parus. Toutefois, une bonne part du contenu des règlements antérieurs se retrouve dans le projet de loi.

La modification qui nous intéresse est mineure et porte sur une recommandation du Comité de la Chambre à propos des remises d'intérêt. Le bill C-14 n'a pas apporté de modification

[Text]

**The Chairman:** There has been no substantial change as against what was in the previous bill.

**Mr. Lewis:** Pages 220, 221, 222 and part of 223 are almost completely revised with new sections. Subsections 197(1) and (2) are revised and re-edited, and most of the other sections are new. They have to do with the cost of borrowing, advertising and disclosure on the interest rates which banks charge; definition of "cost of borrowing"; disclosure of cost of borrowing; calculation of cost of borrowing; additional matters to be disclosed; disclosure relating to payment, credit or charge cards; and disclosure in advertising.

Part of the new regulations subsection, subsection (8), is also new. However, I think that is a special study by itself, Mr. Chairman. I do not think that we need get into the detail of this at the moment, unless you so wish. It is a very detailed study, based on many recommendations that have been made, not only in Bill C-15, but also in—

**Senator Connolly:** Were all these amendments made with a view to greater disclosure by the banks about the cost of loans, the interest rate, time, method of payment, and so on?

**Mr. Lewis:** As honourable senators know, there was a bill called the Borrowers and Depositors Protection Act, which was tabled at one time and studied by this committee. The committee had many recommendations, but eventually the bill was withdrawn. Many of those clauses and the thrust of that bill have been implemented in the legislation proposing a new Bank Act.

**The Chairman:** I would not say "the thrust of the bill"; I would say, the thrust of some of the provisions of the bill. If the committee will recall, the reason the bill was withdrawn was because it received fatal wounds from this committee in its report, because the legislation was not properly thought out and was quite disjointed.

**Senator Cook:** It was directed against loan sharks, was it not?

**The Chairman:** Yes. It covered what they called loan sharks.

**Senator Lang:** They charged 15 per cent!

**The Chairman:** What is the next item?

**Mr. Lewis:** The next item is on page 9. Under item 35 of the House committee's report, it is recommended that the words "subject to any other Act" be deleted. That has been incorporated in the new bill, which was a reasonable action.

**The Chairman:** That was a good idea.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, does that mean that if the government, in its wisdom, saw fit to pass a bill that banks should provide a certain number of loans, say, for mortgages at a fixed rate, banks would not have to follow that directive?

[Traduction]

à ce propos, mais de nombreux autres articles portant modification ont été ajoutés au projet de loi.

**Le président:** Il n'y a pas eu de changement important par rapport à ce qui se trouvait déjà dans l'ancien projet de loi.

**M. Lewis:** Les articles figurant aux pages 220, 221, 222 et, en partie, 223, sont presque complètement remaniés. Les paragraphes 197(1) et (2) sont revus et formulés différemment et la plupart des autres articles figurent pour la première fois. Ils concernent le coût d'emprunt, la publicité et la divulgation sur les taux d'intérêt exigés par les banques, la définition du «coût d'emprunt», la déclaration et le calcul de ce coût, les autres renseignements à déclarer, la déclaration relative aux cartes de paiement ou de crédit et la déclaration dans la publicité.

Une partie du paragraphe (8) est-elle aussi nouvelle. Toutefois, monsieur le président, je crois qu'il s'agit là d'une étude particulière en elle-même. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'en étudier les détails pour le moment, à moins que vous ne désiriez le faire. Il s'agit d'une étude très détaillée, s'inspirant de nombreuses recommandations qui ont été soumises, non seulement à propos du bill C-15, mais aussi . . .

**Le sénateur Connolly:** Ces modifications ont-elles toutes été apportées pour forcer les banques à en divulguer davantage sur le coût des prêts, le taux d'intérêt, l'échéance, la forme de versement, etc?

**M. Lewis:** Comme les honorables sénateurs le savent, ce Comité a déjà étudié un projet de loi intitulé *Loi sur la protection des emprunteurs et déposants*. Le Comité avait formulé de nombreuses recommandations mais éventuellement, le projet de loi a été retiré. Un grand nombre de ces articles, et l'objectif même de ce projet de loi, se retrouvent dans le texte qui doit modifier la Loi sur les banques.

**Le président:** Je ne parlerai pas du principe du projet de loi, mais plutôt du principe de certaines dispositions du projet de loi. Si les membres du Comité s'en souviennent, le projet de loi a été retiré parce que dans son rapport, ce Comité y avait trouvé des faiblesses graves et estimait que le texte était inapproprié et très décousu.

**Le sénateur Cook:** Le projet de loi s'attaquait aux usuriers, n'est-ce pas?

**Le président:** C'est bien cela.

**Le sénateur Lang:** Ils réclamaient 15%!

**Le président:** Quel est le point suivant?

**M. Lewis:** On le retrouve à la page 9. A la recommandation 35 du rapport, le Comité de la Chambre propose que les mots «sous réserve de toute autre loi» soient supprimés. On a tenu compte dans le nouveau projet de loi et cette mesure était appropriée.

**Le président:** C'était là une bonne idée.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, cela revient-il à dire que si le gouvernement, dans sa sagesse, jugeait à propos d'adopter un projet de loi obligeant les banques à consentir, par exemple, un certain nombre de prêts, disons hypothécaires, à un taux fixe, les banques n'auraient pas à suivre cette directive?



## [Text]

**Senator Cook:** Parliament can do what it likes.

**The Chairman:** That bill was a fantastic exercise.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, I do not think that I received an answer to my question. Does this preclude any limit on a bank's interest by any act of Parliament?

**Senator Cook:** You cannot bind Parliament.

**Senator Connolly:** There is a provision in the Interest Act fixing a ceiling beyond which interest cannot be charged. When one looks at this note, it would appear that when you remove the words "subject to any other Act," perhaps you are then overriding the provisions of the Interest Act, because this is a later enactment.

**The Chairman:** I suppose the explanation for that may be that this bill deals with the various phases of interest and the bank's responsibility in connection with accounting to the person whose money is on deposit, or to persons who are borrowers, et cetera—what accounting and what statements the bank has to make. I suppose that is why they simply said that the bank may charge any rate of interest it may wish.

The old bill, Bill C-15, in clause 197, said:

A bank may pay any rate of interest on a debt payable by the bank; and, subject to any other Act, a bank may charge any rate of interest or rate of discount on a loan or advance made by the bank or on a debt or liability to the bank.

The recommendation of the House committee, in its study of Bill C-15, was that those words "subject to any other Act" should be deleted.

**Senator Cook:** Surely, that only applies to any other act at the time of the passage of the Bank Act. It cannot affect any subsequent act.

**The Chairman:** What you are saying, senator, is that there is no way in which you can enact legislation that it cannot be changed in the future. It can be changed in the act in which it occurs, but cannot be changed by some other act that is enacted subsequently.

**Senator Cook:** We are having omnibus acts which affect everything. You get sections affecting income tax . . .

**The Chairman:** We do not have to pass them.

**Senator Cook:** But we have passed them.

**Senator Molson:** Surely, Mr. Chairman, this whole act deals with the business and the art, if you can call it that, of banking, in the course of which the functions of banking, such as interest in and out, and so on, are spelled out. You would not want—and surely nobody would want—to have other acts periodically coming into the realm so as to interfere with banking, because this is specifically spelled out for banking. Would that not be the principle that we find here, deleting

## [Traduction]

**Le sénateur Cook:** Le Parlement peut agir à sa guise.

**Le président:** Ce projet de loi représentait un effort remarquable.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, je ne crois pas avoir reçu de réponse à ma question. Cette disposition repousserait-elle toute limite imposée par une loi du Parlement aux taux d'intérêt réclamés par une banque?

**Le sénateur Cook:** Vous ne pouvez contraindre le Parlement.

**Le sénateur Connolly:** La Loi sur l'intérêt fixe, pour les taux d'intérêt, un plafond qui ne peut être dépassé. En lisant cette note, on peut avoir l'impression qu'en supprimant les mots «sous réserve de toute autre loi», on passe outre aux dispositions de la Loi sur l'intérêt, parce qu'il s'agit d'un texte de loi édicté ultérieurement.

**Le président:** On peut peut-être fournir une explication en disant que le présent projet de loi traite des divers aspects de l'intérêt et des responsabilités des banques à l'égard de leurs déposants ou emprunteurs, etc. et définit ce que la banque doit divulguer. Je suppose que c'est la raison pour laquelle ils ont simplement dit que la banque pouvait imposer le taux d'intérêt qu'elle juge approprié.

L'article 197 de l'ancien bill C-15 est libellé comme suit:

La banque peut payer n'importe quel taux d'intérêt sur ses dettes, et elle peut, sous réserve de toute autre loi, prélever n'importe quel taux d'intérêt ou d'escompte sur un prêt ou une avance consentis par elle ou sur une créance ou un engagement envers elle.

Le Comité de la Chambre a recommandé à la fin de son étude sur le bill C-15 que les mots «sous réserve de toute autre loi», soient supprimés.

**Le sénateur Cook:** Cela s'applique seulement à toute autre loi en vigueur, au moment où la Loi sur les banques est adoptée. La recommandation ne s'applique à aucune loi adoptée par la suite.

**Le président:** Ce que vous dites, en fait, sénateur, c'est que nous n'avons aucun moyen d'adopter une loi qui ne sera pas modifiée à l'avenir. On peut adopter des modifications à la loi même, mais non la modifier par une autre loi adoptée ultérieurement.

**Le sénateur Cook:** Nous adoptons des lois omnibus qui ont une portée très vaste. Certains articles portent sur l'impôt sur le revenu . . .

**Le président:** Nous n'avons pas à les adopter.

**Le sénateur Cook:** Mais nous l'avons fait.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, cette loi dans son ensemble traite sûrement des opérations et, si l'on peut parler ainsi, de l'art bancaire et énonce les fonctions d'une banque, notamment les intérêts qu'elle reçoit et qu'elle paie, etc. Vous ne voudriez pas, et personne d'autre sans doute, que d'autres lois subséquentes puissent nuire aux opérations bancaires. Des dispositions précises empêchent que cela ne se produise dans le cas des opérations bancaires. N'est-ce pas

[Text]

“subject to any other Act”, because it is now recognized that this is not desirable?

**The Chairman:** Except that the question is, have you, by doing that, assured yourself that the provisions in relation to interest that are in the bank bill will not be changed by legislation other than amendments to the Bank Act?

**Senator Molson:** To the Bank Act, yes.

**Senator Cook:** If you look at page 455, in the schedule, you will see a whole list of the acts, such as the Canadian Wheat Board Act, the Bankruptcy Act, and An Act to Amend the Canadian and British Insurance Companies Act, which this act amends. My only point is that removing the expression “any other Act” in no way restricts Parliament from passing an act which will govern rates of interest that banks can pay, or have to pay, or can receive.

**Senator Molson:** Which, in effect, would be amending the provisions of the Bank Act.

**Senator Cook:** Yes. It is a common practice, now, Mr. Chairman, which we have protested against in the past, to pass an act amending other acts which have no relation to it at all.

**The Chairman:** That is right. There is a limit as to how you can prevent that.

**Senator Cook:** I agree.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, can I come back to the layman's approach to this? Clause 197 of Bill C-15, the previous bill, said:

197. A bank may pay any rate of interest on a debt payable by the bank; and, subject to any other Act, a bank may charge any rate of interest or rate of discount on a loan or advance made by the bank or on a debt or liability to the bank.

Now, the words “subject to any other Act”, are removed, so that the banks have unlimited discretion to charge what they will on loans. Does that mean that the banks are not subject to any ceiling on interest that may be prescribed by the Interest Act?

**Senator Buckwold:** That is just the point that I was raising.

**Senator Connolly:** That is right. We are back at that point again.

**The Chairman:** Well, there is a limit.

**Senator Connolly:** I may be wrong in my interpretation of the Interest Act. I am only trying to recall it, because we had this as a very serious problem before this committee a good many years ago in connection with some of the credit corporations, if you remember. A man came here from Chicago who was arguing against a ceiling in connection with the Interest Act. I think it might be something to ask Mr. Kennett tomorrow.

[Traduction]

pour cette raison que nous supprimerions «sous réserve de toute autre loi», puisque nous admettons maintenant que l'inclusion de cette disposition n'est pas opportune?

**Le président:** La question qui se pose est la suivante: avez-vous ainsi obtenu la garantie que les dispositions concernant les intérêts ajoutées au Bill sur les banques, ne seront pas changées par des mesures législatives autres que les amendements à la Loi sur les banques?

**Le sénateur Molson:** A la Loi sur les banques, oui.

**Le sénateur Cook:** Si vous vous reportez à la page 455 de l'Annexe, vous trouverez toute une liste de lois, notamment la Loi sur la Commission canadienne du blé, la Loi sur la faillite, la Loi modifiant la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, qui sont amendées par cette loi. Ce que je veux faire ressortir, c'est qu'en supprimant l'expression «toute autre loi» vous n'empêchez nullement le Parlement d'adopter une loi qui régira les taux d'intérêt que les banques peuvent ou doivent payer ou qu'elles peuvent percevoir.

**Le sénateur Molson:** Cela constituerait, en effet, une modification des dispositions de la Loi sur les banques.

**Le sénateur Cook:** Oui. Il existe une pratique courante, monsieur le président, contre laquelle nous nous sommes opposés par le passé: l'adoption d'une loi qui modifie d'autres lois qui ne lui sont pas apparentées.

**Le président:** C'est exact. Vous ne disposez pas de tous les moyens pour empêcher cela.

**Le sénateur Cook:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, est-ce que je peux présenter le point de vue d'un profane à cet égard? L'article 197 du bill C-15, était libellé comme suit:

197. La banque peut payer n'importe quel taux d'intérêt sur ses dettes, et elle peut sous réserve de toute autre loi, prélever n'importe quel taux d'intérêt ou d'escompte sur un prêt ou une avance consentis par elle ou sur une créance ou un engagement envers elle.

Nous avons maintenant supprimé les mots: «sous réserve de toute autre loi», pour que les banques aient toute discrétion de fixer les taux d'intérêt qu'elles veulent sur les prêts. Est-ce que cela signifie que les banques ne sont pas assujetties à un plafond sur les intérêts que pourrait prescrire la loi sur les intérêts?

**Le sénateur Buckwold:** C'est le point que j'ai soulevé.

**Le sénateur Connolly:** C'est exact. Nous voilà revenus à notre point de départ.

**Le président:** Il existe une limite.

**Le sénateur Connolly:** Je peux me tromper dans mon interprétation de la Loi sur les intérêts. J'essaie de me rappeler la teneur de cette loi, puisque le Comité a étudié, il y a quelques années, un sérieux problème qui touchait les corporations de crédit. Un témoin de Chicago a comparu devant nous pour protester contre le plafond fixé en vertu de la Loi sur l'intérêt. Je crois qu'il faudrait demander des éclaircissements à M. Kennett, demain.



[Text]

**The Chairman:** Well, of course, interest is a subject which the federal authority has the exclusive right to deal with.

**Senator Connolly:** So is banking.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Connolly:** So there are two fields clearly within federal jurisdiction.

**Senator Cook:** But, as I understand it, there are two questions. Senator Buckwold's question applies to future legislation. It is pretty clear there, I would suggest, that Parliament can pass legislation which in effect would amend the provisions of the Bank Act, with which the banks must comply.

**Senator Connolly:** No question; certainly.

**Senator Cook:** The other question, that Senator Connolly raised, would mean that the Bank Act would prevail over any other existing act.

**Senator Connolly:** Including the Interest Act.

**Senator Cook:** It is a subsequent enactment. So by this, what you do, if my interpretation of the Interest Act is right, is to relieve the banks from complying with the Interest Act.

**The Chairman:** To the extent that there is any inconsistency between the two; the governing provision would be in the Bank Act.

**Senator Molson:** Surely, if the Interest Act were to govern, Mr. Chairman, you would not need to spell this out in the Bank Act. You just let the Interest Act do it, because banks would then have to comply with the Interest Act. Surely, however, this is spelling out specifically the powers of the banks—the banks only, not the credit corporations—with regard to interest.

**The Chairman:** My recollection, in answering that question, is that when we had the white paper on banking before us we found that it said that on the question of interest this white paper, and any impending banking legislation, was going to be dealt with in the Borrowers and Depositors Protection Act. Fortunately, we slew the Borrowers and Depositors Protection Bill, and we opposed the inclusion of that reference.

**Senator Molson:** So now the banks have got to run their business according to the Bank Act, and as long as they do that they are not subject to any other act with regard to interest.

**The Chairman:** If you ask the question, "What can Parliament do?" that is another matter. Parliament can amend the Bank Act. If they want to update the Interest Act, they can do that by amending it.

**Senator Molson:** What happens if what Senator Buckwold was thinking unhappily turns out to be the case, so that the Interest Act is amended with the consequence of amending the powers of banks with regard to charging interest?

**The Chairman:** Well, I would say the first question that would have to be looked at would be: What would we do with

[Traduction]

**Le président:** Évidemment, les taux d'intérêt relèvent exclusivement des autorités fédérales.

**Le sénateur Connolly:** De même que les activités bancaires.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Il y a donc deux secteurs relevant à coup sûr de la compétence fédérale.

**Le sénateur Cook:** Mais si je comprends bien, il y a deux questions. La question du sénateur Buckwold concerne une future loi. A mon avis, il est très clair ici que le Parlement peut adopter une loi qui, en fait, modifierait les dispositions de la Loi sur les banques à laquelle sont assujetties celles-ci.

**Le sénateur Connolly:** Sans aucun doute.

**Le sénateur Cook:** L'autre question soulevée par le sénateur Connolly signifierait que la Loi sur les banques aurait priorité sur toute autre loi existante.

**Le sénateur Connolly:** Y compris la Loi sur l'intérêt.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit d'une loi adoptée ultérieurement. Donc, par cette mesure, si mon interprétation de la Loi sur l'intérêt est juste, on dégage les banques de l'obligation de se conformer à cette dernière.

**Le président:** Dans la mesure où il n'existe aucune incompatibilité entre les deux. On accorderait dans le cas contraire la préséance à la Loi sur les banques.

**Le sénateur Molson:** Certainement, si la Loi sur l'intérêt avait préséance, monsieur le président, il ne serait pas nécessaire d'inclure tous ces détails dans la Loi sur les banques. On s'en référerait uniquement à la Loi sur l'intérêt, parce que les banques devraient alors se conformer à cette loi. Évidemment toutefois, il s'agit ici de détails précis concernant le pouvoir des banques—seulement des banques, et non des sociétés de crédit—en ce qui concerne l'intérêt.

**Le président:** Je me souviens, à propos de cette question, que lorsque nous avons étudié le Livre blanc sur la législation bancaire, nous avons constaté que la question des intérêts, comme toute mesure législative future sur les activités bancaires, serait traitée dans la Loi sur la protection des emprunteurs et des déposants. Heureusement, nous avons mis de côté ce projet de loi et nous nous sommes opposés à l'inclusion de cette disposition.

**Le sénateur Molson:** Donc, maintenant, les banques doivent exercer leurs activités en se conformant à la Loi sur les banques, et pour autant qu'elles le font, elles ne sont soumises à aucune autre loi en ce qui concerne l'intérêt.

**Le président:** Si vous demandez ce que le Parlement peut faire, c'est une autre question. Le Parlement peut modifier la Loi sur les banques. S'il désire réviser la Loi sur l'intérêt, il peut le faire par des modifications.

**Le sénateur Molson:** Qu'arrivera-t-il si malheureusement le cas souligné par le sénateur Buckwold se produit, c'est-à-dire, si la Loi sur l'intérêt est modifiée et, par le fait même, le pouvoir des banques l'est aussi en ce qui concerne l'intérêt?

**Le président:** A mon avis, la première question que nous devrions étudier serait de savoir quelle utilisation nous pour-

[Text]

it? Let us not rush too far ahead with regard to hypothetical cases.

**Senator Molson:** It is a tough question, just the same.

**Mr. Lewis:** Mr. Chairman, there is another recommendation of the House committee which has a bearing on the same problem. This is on page 12. It is recommendation No. 43 of the House committee, and reads as follows:

Banks should be subject to normal competition policy with respect to mergers and agreements except when approved by the Minister of Finance in the interest of the stability of the financial system or for monetary policy.

The suggestion was not given effect to in Bill C-14. You will remember, Mr. Chairman, that we were faced with this problem when we were dealing with the competition bill to amend the Combines Investigation Act, namely, that there was a conflict of jurisdiction. Also, we found a cross-reference to the Transportation Act. We were concerned as to which act took precedence. Each one said, "notwithstanding the other act." We have the same problem here.

**The Chairman:** It is interesting to note that Bill C-15—and this provision has not been changed in Bill C-14,—provided that the Bank Act applies to mergers, rather than the Combines Investigation Act. We made no recommendation on that because I would think it would be obvious that we were in favour of this provision in the banking bill. At least, I would assume that. Then the House committee made a recommendation that banks should be subject to normal competition policy with respect to mergers and agreements, except when approved by the Minister of Finance in the interest of the stability of the financial system or for monetary policy. There was no change in the new bill. However, there was a comment that:

House Committee's recommendation is consistent with existing and proposed legislation.

**Mr. Lewis:** I do not know what that means.

**The Chairman:** I don't know either.

**Senator Cook:** Yet they did not follow up.

**The Chairman:** We made no recommendation, so I would have to assume that we were satisfied at that time. If we are still satisfied, we should approve what is contained in the bill.

What is the next item?

**Mr. Lewis:** The next one is the last one on page 11, which has to do with converting trust companies into banks and permitting non-banks to convert into banks. The present bill has a two-year period, renewable with the permission of the minister for up to 10 years, to divest of non-allowable activities. Non-allowable activities would be where they have an interest in lending corporations or where the amount of mortgages, such as in a trust company, and other activities, would be in excess of the allowable limits.

[Traduction]

rions en faire. Ne nous avançons pas trop loin en ce qui concerne les hypothèses.

**Le sénateur Molson:** Il s'agit quand même d'une question difficile.

**M. Lewis:** Monsieur le président, il y a une autre recommandation du Comité de la Chambre qui porte sur le même problème. Il s'agit de la recommandation n° 43 du Comité de la Chambre à la page 12 qui stipule:

Les banques devraient être soumises à la politique ordinaire relative à la concurrence en ce qui concerne les fusions et les accords, sauf dans le cas d'une approbation par le ministre des Finances pour la stabilité du système financier ou de la politique monétaire.

On n'a pas donné suite à cette recommandation dans le projet de loi C-14. Vous vous souvenez, monsieur le Président, nous avons envisagé le même problème lorsque nous avons étudié le projet de loi sur la concurrence modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, notamment qu'il y avait conflit de compétence. Nous avons aussi trouvé un renvoi dans la Loi sur les transports. Nous nous demandions quelle loi aurait priorité. Chacune stipulait: «nonobstant l'autre loi.» Nous avons le même problème ici.

**Le président:** Il est intéressant d'observer que le projet C-15—et cette disposition n'a pas été changée dans le projet de loi C-14—prévoit que la Loi sur les banques s'applique aux fusions, plutôt que la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Nous n'avons formulé aucune recommandation à ce sujet parce qu'il est évident que nous sommes en faveur de cette disposition dans le projet de loi sur les banques. Du moins, je le suppose. Par la suite, le Comité de la Chambre des communes a recommandé que les banques devraient être soumises à la politique ordinaire relative à la concurrence en ce qui concerne les fusions et les accords, sauf dans le cas d'une approbation par le ministre des Finances pour la stabilité du système financier ou de la politique monétaire. Le nouveau projet de loi ne contient aucun changement. Toutefois, on signalait que:

la recommandation du Comité de la Chambre était conforme à la législation existante et proposée.

**M. Lewis:** Je ne sais pas ce que cela signifie.

**Le président:** Moi non plus.

**Le sénateur Cook:** Pourtant, on n'y a pas donné suite.

**Le président:** Nous n'avons fait aucune recommandation; je suppose qu'à l'époque nous étions satisfaits. Si nous le sommes encore, nous devrions approuver le projet de loi.

Quel est le prochain article?

**M. Lewis:** Il s'agit du dernier à la page 11 sur la transformation des sociétés de fiducie et des établissements non bancaires en banques. Le projet de loi actuel accorde aux établissements non bancaires une période de deux ans, renouvelable avec la permission du ministre pour atteindre un maximum de dix ans au cours de laquelle elles puissent se défaire de leurs activités non admissibles. Parmi les activités non admissibles, toute participation des banques à l'avoir des sociétés de prêts ou tout prêt hypothécaire consenti dans une compagnie de



[Text]

The House committee's recommendation is:

Initial two-year limit should be increased to 5 years, with a further 5-year period subject to ministerial discretion.

The bill has been amended to give the extra time to trust companies only. The bill states:

Trust companies would be afforded one five-year period only.

The comment states:

A two-year divestiture period appears adequate in most circumstances for businesses (other than trust companies which could have difficulty in divesting themselves of their fiduciary business) and it is desirable to limit the transition period as much as possible.

**The Chairman:** The change is not substantial. The bill provided for up to ten years after that two-year period in which the non-banks, that is the trust companies, might divest themselves of non-allowable activities. The change has simply broken that ten years down into two periods of five years, the second period of five years being subject to ministerial discretion.

**Senator Connolly:** Available only to trust companies?

**The Chairman:** That is right.

**Senator Connolly:** Did we have any evidence on this from any non-banking institution?

**The Chairman:** Yes, we had, particularly when we were dealing with the white paper. The trust companies were fully represented and made submissions. They did appear when we were dealing with Bill C-15.

**Mr. Lewis:** Yes, they did appear, but the problem did not really come up at that time because very few of them appeared to have made up their minds as to which way they were going to go.

**Senator Connolly:** The most recent situation like this related to IAC. I take it the experience there was that it was able to do so within the two-year period. I do not know whether the time has expired. This is what this seems to say.

**Senator Laird:** Yes, but it was not a trust company.

**Senator Connolly:** No, of course.

**Senator Laird:** That is the difference.

**Senator Barrow:** It had a two-year period, not a five-year period.

**The Chairman:** Having regard to the various activities of trust companies, I can understand that if a trust company were going to seek incorporation as a bank, under the bill it would have to divest itself of the trust company activities. It could divest them by incorporating as a bank and only putting into the bank assets that could be regarded as bank assets. There would still be the relationship, I take it, between the trust

[Traduction]

fiducie par exemple dont le montant ou les conditions dépasseraient des limites admissibles.

Le Comité de la Chambre recommande ceci:

le délai initial de deux ans devrait être porté à cinq ans et qu'une autre période de cinq ans soit confiée à la discrétion du ministre.

La modification au projet de loi ne donne un délai prolongé qu'aux sociétés de fiducie. Voici le libellé du bill:

«Les compagnies de fiducie n'auraient droit qu'à une seule période de cinq ans».

Le Comité de la Chambre a fait les observations suivantes:

Une période de deux ans semble généralement suffisante, sauf dans le cas des compagnies de fiducie qui pourraient avoir du mal à se défaire de leur activité fiduciaire. Il est souhaitable que la période de transition soit la plus courte possible.

**Le président:** Le changement n'est pas grand. Le projet de loi prévoyait jusqu'à dix ans après la période de deux ans durant laquelle les établissements non bancaires, c'est-à-dire les compagnies de fiducie, pouvaient se défaire de leurs activités non admissibles. Le changement n'a fait que scinder cette période de dix années en deux périodes de cinq années, la deuxième étant l'objet du pouvoir discrétionnaire du ministre.

**Le sénateur Connolly:** Ce ne sont que les compagnies de fiducie qui peuvent en profiter?

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly:** Avons-nous entendu des témoignages à ce sujet de la part des établissements non bancaires?

**Le président:** Oui, particulièrement lorsque nous discutons du Livre blanc. Les compagnies de fiducie ont été très bien représentées et ont soumis des rapports. Des représentants ont comparu lorsque nous discutons du bill C-15.

**M. Lewis:** Oui, nous avons entendu des témoins mais la question n'avait pas été soulevée à ce moment-là, car peu de témoins s'étaient décidés, à l'époque, quant à l'orientation qu'ils prendraient.

**Le sénateur Connolly:** L'exemple le plus récent de cas semblable mettait en cause la IAC. Cette société pouvait, si je me souviens bien, le faire en deux ans. Je ne sais pas si ce délai est expiré. Selon toute évidence, il le serait.

**Le sénateur Laird:** Oui, mais il ne s'agit pas d'une compagnie de fiducie.

**Le sénateur Connolly:** Non, bien entendu.

**Le sénateur Laird:** Voilà le hic.

**Le sénateur Barrow:** Il s'agissait d'une période de deux ans, non pas de cinq ans.

**Le président:** Quant aux diverses activités des compagnies de fiducie, je peux comprendre que si une de ces compagnies cherchait à constituer une banque, en vertu du projet de loi, elle devrait se défaire de toutes ses activités fiduciaires. Elle pourrait s'en défaire en constituant une banque et en ne conservant que son actif considéré comme celui d'une banque. Si je comprends bien, il y aurait encore un rapport entre la

*[Text]*

company and all its other assets. The trust company might conceivably be the parent of the bank, in which event, under the bill, the bank would have non-allowable assets.

**Senator Connolly:** A bank cannot own a trust company, but is the reverse position possible?

**Senator Cook:** It could not have more than 10 per cent of the shares.

**The Chairman:** There does not appear to be much in that provision that we should be concerned with.

On page 12 there are a number of situations where we made no recommendation. Have you any comment on that, Mr. Lewis?

**Mr. Lewis:** We have dealt with the first item which deals with the reference to normal competition policy.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Lewis:** The House committee's recommendation number 44, in the middle of page 12, is merely a statement of a very general nature saying that they believe in increased competition for banking. It was not really a recommendation; it was merely a statement of what the bill proposes to do in any event.

The next item on page 12 has to do with representative offices. There was no change in that respect although the House committee had made a recommendation.

**The Chairman:** The next one?

**Mr. Lewis:** The next one, however, is a very important, although very small, change in the wording of clause 294(1) which has to do with foreign banks. The bill now says:

A foreign bank shall not, directly or indirectly,

(a) undertake any banking business in Canada, . . .

Previously, the word "indirectly" was not included in Bill C-15. The inclusion of the word "indirectly" could be a very important addition to the bill just to make certain that in the future the Inspector General and the authorities have a little stronger act in order to, shall we say, police the banking system in Canada.

**The Chairman:** The next item is on page 13. There is no change in Bill C-14 as against Bill C-15. That is the provision that foreign banks may only operate in Canada through subsidiaries.

**Mr. Lewis:** Yes, the House committee had recommended that foreign banks be allowed to operate in Canada through branches which, as you know, the foreign banks requested when they appeared before this committee. However, I think the explanation on the right-hand side of page 13 is well phrased. It states:

The acceptance of the House Committee's recommendation would present legal difficulties, make competition

*[Traduction]*

compagnie de fiducie et ces autres avoirs. La compagnie de fiducie pourrait, vraisemblablement, être la société-mère de la banque, et dans ce cas, en vertu du projet de loi, la banque aurait un actif non admissible.

**Le sénateur Connolly:** Une banque ne peut pas posséder de compagnie de fiducie, mais l'inverse est-il possible?

**Le sénateur Cook:** Elle ne pourrait détenir plus de 10% des actions.

**Le président:** Cette disposition ne semble pas contenir grand'chose qui pourrait nous intéresser.

A la page 13 sont présentées un certain nombre de situations pour lesquelles nous n'avons pas fait de recommandation. Avez-vous un commentaire à faire à ce propos, monsieur Lewis?

**M. Lewis:** Nous avons traité du premier point qui concerne la référence à une politique de concurrence normale.

**Le président:** C'est exact.

**M. Lewis:** La recommandation n° 44 du Comité de la Chambre, qui figure à la page 13, est une déclaration de nature très générale aux termes de laquelle les membres du Comité croient à un renforcement de la concurrence dans le secteur bancaire. Ce n'est pas vraiment une recommandation, c'est simplement la présentation de la situation à laquelle aboutira inévitablement le bill.

Le dernier sujet abordé à la page 13 concerne les bureaux des représentants. Il n'y a eu aucun changement sur ce point, malgré la recommandation du comité de la Chambre.

**Le président:** Quel est le sujet suivant?

**M. Lewis:** Il s'agit d'une modification très importante, quoique très limitée, à la formulation du paragraphe 294(1) qui concerne les banques étrangères, et dont le libellé actuel est le suivant:

Une banque étrangère ne peut, ni directement ni indirectement,

a) effectuer au Canada des opérations bancaires; . . .

Avant cela, le mot «indirectement» ne figurait pas dans le bill C-15. Son ajout est d'une importance primordiale; il va mettre à la disposition de l'inspecteur général et des autorités une loi un peu plus stricte leur permettant de contrôler le système bancaire au Canada.

**Le président:** Le sujet suivant figure à la page 15. Il n'y a pas de changement par rapport au bill C-15. Il s'agit de la disposition selon laquelle les banques étrangères ne peuvent fonctionner au Canada que par le moyen de filiales.

**M. Lewis:** Oui, le Comité de la Chambre a recommandé que les banques étrangères soient autorisées à fonctionner au Canada au moyen de succursales, comme l'avaient demandé les banques étrangères, si vous vous souvenez bien, lors de leur comparution devant ce comité. Je pense, cependant, que l'explication figurant dans la colonne de droite mérite mention. Voici ce qu'elle dit:

L'acceptation de la recommandation du Comité de la Chambre susciterait des difficultés juridiques, rendrait la



[Text]

harder for small Canadian banks, and make it harder to control the activities of a foreign bank.

I think the reasons are well stated, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Turning over to page 14, approximately half way down the page, I see that the summary deals with the Canadian Payments Association Act. Since we have not talked about this in the past several days, I think this would be an ideal time to adjourn the meeting, because we would like to get into that with Mr. Kennett tomorrow.

The committee adjourned.

[Traduction]

concurrence plus dure pour les petites banques canadiennes et rendrait plus difficile le contrôle des activités des banques étrangères.

Je pense, monsieur le président, que les motifs sont convenablement exposés.

**Le président:** A la page 16, vers le milieu de la page, je vois un résumé qui traite de la Loi instituant l'Association canadienne des paiements. Étant donné que plusieurs jours se sont passés depuis que nous avons abordé ce sujet, il serait opportun d'ajourner cette séance car nous en discuterons demain en compagnie de M. Kennett.

Le Comité suspend ses travaux.















First Session  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, November 14, 1979

Le mercredi 14 novembre 1979

Issue No. 5

Fascicule n° 5

Fourth Proceedings on:

Quatrième fascicule concernant:

The subject-matter of Bill C-14,  
"Banks and Banking Law Revision  
Act, 1979"

La teneur du Bill C-14,  
«Loi de 1979 remaniant la  
législation bancaire»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable D. Roblin, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur D. Roblin

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 1, 1979:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Roblin, P.C., for the Honourable Senator Hayden, moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-14, intituled: “An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the papers and evidence received and taken on the subject in the Third and Fourth Sessions of the Thirtieth Parliament be referred to the Committee.

After debate, and

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1979:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Roblin, C.P., pour l'honorable sénateur Hayden, propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à faire une étude sur la teneur du Bill C-14, intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives», avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat, et

Que les témoignages entendus et les documents recueillis sur le sujet au cours des troisième et quatrième sessions de la trentième législature soient déferés au comité.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 14, 1979

(6)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-14, "Banks and Banking Law Revision Act, 1979".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, Manning, Molson, Smith (*Colchester*) and Walker. (13)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators McElman, Thériault and Bosa. (3)

*In Attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. John F. Lewis, Mr. David Scott.

*Witnesses:*

Mr. W. A. Kennett, Inspector General of Banks;

Mr. D. M. Macpherson, Assistant Inspector General of Banks;

Mr. M. G. Clennett, Director, Foreign Banks Division.

The Committee proceeded directly to the examination of the witnesses assisted therein by Messrs. Lewis and Scott.

At 4:35 p.m. the Committee adjourned until Thursday, November 15, 1979 at 9:30 a.m.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 14 NOVEMBRE 1979

(6)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier:

La teneur du bill C-14, «Loi de 1979 remaniant la législation bancaire».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, Manning, Molson, Smith (*Colchester*) et Walker. (13)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs McElman, Thériault et Bosa. (3)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. John F. Lewis, M. David Scott.

*Témoins:*

M. W. A. Kennett, inspecteur général des banques;

M. D. M. Macpherson, inspecteur général adjoint des banques;

M. M. G. Clennett, directeur, Division des banques étrangères.

Le Comité interroge directement les témoins avec l'aide de MM. Lewis et Scott.

A 16 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 15 novembre 1979, à 9 h 30.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 14, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-14, to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other acts in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Today we have with us the Inspector General of Banks, Mr. Kennett, together with Mr. Macpherson, the Assistant Inspector General of Banks, and Mr. Clennett, the Director of the Foreign Banks Division.

The purpose of having Mr. Kennett and his aides here today is to discuss the changes which appear in Bill C-14 as against Bill C-15.

The first question I should like to put to you, Mr. Kennett, is whether the numbers in Bill C-14 correspond to the numbers of the sections in Bill C-15.

**Mr. W. A. Kennett, Inspector General of Banks:** Mr. Chairman, in general they do for the Bank Act. Somewhere between the Bank Act and the Canadian Payments Association Act there are some extra sections added, and by the time you get to the Canadian Payments Association Act the numbers are advanced in Bill C-14 by about four numerals over those in Bill C-15. But the sections for the Bank Act itself are pretty much the same. There are, of course, additional sections, but for the most part they are numbered so as not to interrupt the previous numbering.

**The Chairman:** There was a question asked in one of our committee meetings as to whether we could get a list of the various powers or authorities which the Inspector General of Banks has and the authority in the legislation supporting that. I would not expect that you could prepare that list right here off the top of your head.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, I am not quite sure what is being asked for. The powers of the Inspector General, the authorities under which he acts are all in the Bank Act.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Kennett:** In the new Bank Act there is a section on supervision which sets out the powers and the principal responsibilities of my office.

**The Chairman:** In other words, your answer to me is that I should read Bill C-14 and find out.

**Mr. Kennett:** I would be happy to put it in some other form, Mr. Chairman, but there is little more that I can add. Essentially, the powers are the supervisory powers set out in the legislation.

The second responsibility is to advise the minister on matters that relate to the legislation and on banking matters generally. This is an advisory function that simply grows out of

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 14 novembre 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-14, Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne du Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous accueillons aujourd'hui M. Kennett, inspecteur général des banques, M. Macpherson, inspecteur général adjoint, et M. Clennett, directeur, banques étrangères.

Nous avons demandé à M. Kennett et à ses collègues de comparaître pour discuter des changements apportés par le bill C-14 au bill C-15.

M. Kennett, je voudrais d'abord vous demander si la numérotation des articles du bill C-14 correspond à celle du bill C-15.

**M. W. A. Kennett, inspecteur général des banques:** Monsieur le président, en principe, les chiffres correspondent pour ce qui est de la Loi sur les banques. Mais, entre la Loi sur les banques et la Loi sur l'Association canadienne des paiements, on a ajouté quelques articles et les chiffres de la partie de la Loi sur l'Association canadienne des paiements, dépassent de quatre environ, ceux du bill C-15. Mais les articles dans la Loi sur les banques proprement dite sont sensiblement les mêmes. Il existe, bien entendu, de nouveaux articles, mais, pour la plupart, ils sont intercalés de façon à ne pas changer la numérotation précédente.

**Le président:** Lors d'une des réunions de notre comité, on a demandé s'il était possible de dresser une liste des divers pouvoirs de l'inspecteur des banques et des articles pertinents, les lui conférant. Je ne vous demanderai pas de dresser, ici même, une liste au pied levé.

**M. Kennett:** M. le président, je ne sais pas au juste ce que l'on me demande. Les pouvoirs de l'inspecteur général sont définis dans la Loi sur les banques.

**Le président:** Oui.

**M. Kennett:** La nouvelle Loi sur les banques, comporte un article qui définit les pouvoirs et les principales missions de l'inspecteur.

**Le président:** En d'autres termes, vous me dites donc de lire le Bill C-14 pour y trouver la réponse.

**M. Kennett:** Je serais heureux de vous dire autrement, M. le président, mais je ne peux pas ajouter grand'chose. Essentiellement, les pouvoirs sont des pouvoirs de contrôle définis par la loi.

Sa deuxième responsabilité est de conseiller le ministre sur des questions portant sur la législation et les opérations bancaires de façon générale. Il s'agit d'une tâche de conseiller qui



[Text]

the experience that my office has in its supervisory responsibility.

The third function of the office, which is an assumed function, is a kind of ombudsman role. People who are unhappy with the treatment they have obtained from their bank will often write to my office directly, or perhaps to the Minister of Finance or to the Minister of Consumer and Corporate Affairs. These letters, where they go to someone other than myself, will usually be referred to my office for some kind of investigation and response. But, as I say, that does not appear in any legislation. That is a responsibility that has gradually been assumed over a great many years.

There is also now the reference to the Canadian Payments Association and the fact that the new legislation requires that my office inspect annually and report to the minister on the operations of the Canadian Payments Association to ensure that that association is operating within the framework set out by federal law.

**The Chairman:** Yes. You are not to assume, Mr. Kennett, that because I put these questions we are questioning your capacity to do the job. It is simply that we feel we want to have the whole picture of what your authority is.

**Senator Connolly:** Mr. Kennett, could you identify the sections of the Bank Act where the authority is?

**Mr. David W. Scott, Q.C., Adviser to the Committee:** Excuse me, Mr. Kennett. Senator Connolly, it is Part IX, starting with section 239 at page 260.

**The Chairman:** Mr. Kennett, would you look for a moment at the first item in your summary of changes to Bill C-15 by Bill C-14?

**Mr. Kennett:** Yes.

**The Chairman:** Bill C-15 did not define "banking"; neither does Bill C-14. Your comment is rather interesting. You say that:

A narrow definition could overly restrict the activities of the banks and their development. A broad definition could result in some extension of the banking legislation into areas of provincial jurisdiction.

What the committee was wondering yesterday, when we were discussing this, was, if Bill C-14 permits a province to incorporate a bank, that would appear to be the ultimate in broadening the definition of "banking". Why, then, would that be a reason for not attempting a definition?

**Mr. Kennett:** First of all, Mr. Chairman, if you look through the jurisprudence, judges have had some difficulty in defining precisely what the activity of a bank is, or in defining what banking is. The notion of the essence of banking has been fairly well established, but beyond that it is difficult to say what banking is, beyond perhaps saying that it is what banks do, that it is the activities of banks.

That does not get you very far at any particular time that you might have a reference to a court to ask for some

[Traduction]

tient simplement au fait que dans l'exercice de mes fonctions j'ai acquis une certaine expérience compte tenu de cette responsabilité de contrôle.

Une troisième tâche de mon poste je suppose, est une tâche qu'on lui attribue, celle d'ombudsman. Ceux qui sont généralement mécontents de la façon dont leur banque les a traités écriront souvent, directement à mon bureau, ou peut-être au ministre des Finances ou au ministre de la Consommation et des corporations. Lorsque ces lettres sont adressées à quelqu'un d'autre, on les transmet généralement à mon bureau pour que j'étudie la question et que j'y donne suite. Mais, comme je l'ai dit, la loi ne prévoit pas ces pouvoirs. C'est une mission qui a été donnée graduellement, au cours d'un très grand nombre d'années.

On fait aussi, maintenant, allusion à l'Association canadienne des paiements et au fait que la nouvelle loi prévoit que l'inspecteur examine tous les ans les opérations de l'Association canadienne des paiements, pour assurer que cette association opère dans le cadre établi par la loi fédérale, et qu'il présente un rapport au ministre.

**Le président:** Oui. Ne pensez pas, M. Kennett, que je vous adressais la question, en mettant en doute votre compétence. Nous voulons simplement avoir une idée générale de l'étendue de vos pouvoirs.

**Le sénateur Connolly:** M. Kennett, pouvez-vous préciser les articles dans la Loi sur les banques qui portent sur vos pouvoirs?

**M. David W. Scott, c.r., conseiller au Comité:** Permettez-moi, M. Kennett. Sénateur Connolly, les renseignements que vous demandez sont donnés à la partie IX, en commençant par l'article 239 à la page 260.

**Le président:** M. Kennett, voulez-vous jeter un coup d'œil au premier article dans votre résumé des changements apportés au Bill C-15 par le Bill C-14?

**M. Kennett:** Oui.

**Le président:** Le Bill C-15 n'a pas défini «les banques». Le Bill C-14 ne le fait pas non plus. Vos observations sont intéressantes. Vous dites:

«Une définition rigoureuse pourrait nuire aux activités bancaires et à leur développement. Une définition large risquerait de porter le champ d'action de la législation dans les limites de compétence provinciale».

En discutant cette question hier, le Comité se demandait si le Bill C-14 permet à une province de constituer une banque, ce qui serait le cas extrême de l'élargissement de la définition des «banques». Pourquoi alors ne serait-ce pas une raison pour tenter une définition?

**M. Kennett:** D'abord, M. le président, si vous regardez les précédents, les juges ont connu certaines difficultés, en définissant exactement les opérations d'une banque ou les activités que l'on peut permettre aux banques d'exercer. La notion de la substance des opérations bancaires a été clairement établie mais, à part cela, il est difficile de dire ce que sont les opérations bancaires, sauf peut-être de préciser que c'est ce que font les banques, leurs activités.

Cela ne vous amène pas loin, lorsqu'il faudra, un jour, nous adresser à un tribunal pour demander des précisions, à ce

**[Text]**

clarification on that. If, in fact, you say it is what banks do and say nothing much more, then you do indeed risk having banks get into areas which under our constitution would clearly be provincial. For example, if the banks extend their operations into the estate trust and agency business, that is probably beyond federal jurisdiction in the Constitution.

There is, of course, the other problem which underlies the comment, without being made very specific in the comment, and that is that, if you define "banking" in this legislation simply to include the essence of banking, then you bring under this legislation all financial institutions operating in the country that accept deposits and make loans. That is the essence of banking activity. That would call into question the provincial jurisdiction over caisses populaires, credit unions, and the intermediary aspect of trust companies. Frankly, I think, both to the former government and to this government, the time does not seem right to take that very important step.

**The Chairman:** It does create some anomalies. You mentioned the situation of the caisses populaires. The caisses populaires indicated to us that they intended to join the Canadian Payments Association. If you are not ready to say that what the caisses populaires do is banking, what right do they have to be a member of the Canadian Payments Association?

**Mr. Kennett:** Through a long history—and that history was outlined in their submission to this committee—they have established themselves successfully under provincial jurisdiction in a business that has many characteristics of banking. They have become involved in the activity of issuing instruments which, while not cheques under the law, are bills of exchange with virtually all of the characteristics of cheques. These bills of exchange are treated in Canada as payment items.

So, having established themselves in that business, it seems sensible to try to consolidate at least all of the payments business under a single federal legislative framework. The Canadian Payments Association Act was designed as a device to do that—a device that would enable us to do that without unduly upsetting provincial jurisdiction that is well established over those institutions, as well as avoiding the political friction that would ensue if there were an attempt to upset that jurisdiction.

**The Chairman:** Are we to assume, then, that the failure to define "banking" stems from the fact that you do not desire to risk a confrontation with the caisses populaires, and others, which might develop if you define "banking" as it might otherwise be defined?

**Mr. Kennett:** I think it is fair to say, Mr. Chairman, that when ministers and cabinets considered this matter, that was a very important part of their consideration in reaching this decision.

**[Traduction]**

sujet. Si, en fait, vous déclarez que c'est ce que font les banques et rien d'autre, vous risquez alors d'avoir les banques en train de s'immiscer dans des domaines qui, en vertu de leur constitution, seraient manifestement du ressort provincial. Par exemple, si les banques étendent leurs opérations aux fiducies de successions et aux affaires des agences, cela dépasse probablement la juridiction fédérale en vertu de la Constitution.

Il y a, bien entendu, l'autre problème, qui est à la base de la remarque, sans y être nettement précisé, et qui réside en ce que, si vous définissez «les opérations bancaires» dans cette loi, simplement en vue d'y inclure la substance des opérations bancaires, vous assujettissez alors à cette loi tous les établissements financiers du pays qui acceptent des dépôts et consentent des prêts. C'est là la substance des activités bancaires. Cela mettrait en question la juridiction provinciale sur les caisses populaires, les caisses de crédit et, plus particulièrement, sur l'aspect intermédiaire des compagnies de fiducie. Franchement, je pense que, pour l'ancien aussi bien que pour le présent gouvernement, le moment ne semble pas opportun pour prendre cette très importante mesure.

**Le président:** Cela crée certaines anomalies. Vous avez mentionné la situation des caisses populaires. Ces dernières nous ont indiqué qu'elles avaient l'intention de se joindre à l'Association canadienne des paiements. Si, à votre avis, les transactions opérées par les caisses populaires ne constituent pas des activités bancaires, quel droit ont-elles d'être membres de l'Association canadienne des paiements?

**M. Kennett:** Au cours d'une longue histoire—qui a été relatée dans leur mémoire au comité—elles se sont établies avec succès, en vertu de la juridiction provinciale, dans une entreprise qui présente un grand nombre des caractéristiques des opérations bancaires. Elles se sont mises à délivrer des effets de commerce qui, tout en n'étant pas des chèques aux termes de la loi, sont des lettres de change en ayant pratiquement toutes les caractéristiques. Ces lettres de change sont considérés comme des moyens de paiement au Canada.

Après s'être établies dans ce genre d'affaires, il semble judicieux d'essayer de consolider au moins toutes les affaires de paiement dans le cadre d'une législation fédérale unique. Le projet de loi sur l'Association canadienne des paiements a été conçu à cette fin. Il s'agit d'un système qui nous permettrait d'atteindre cet objectif sans bouleverser inutilement la juridiction provinciale, qui est bien établie en ce qui concerne ces établissements, et en évitant les frictions politiques qui résulteraient d'une tentative d'un tel bouleversement.

**Le président:** Devons-nous donc présumer que l'échec à définir les «opérations bancaires» provient de ce que vous ne désirez pas risquer une confrontation avec les caisses populaires et autres institutions, qui pourrait surgir si vous définissiez les «opérations bancaires» comme il serait possible de les définir par ailleurs?

**M. Kennett:** Monsieur le président, je pense qu'il est juste de dire que, lorsque les ministres et les cabinets ont examiné cette question, cela a grandement motivé leur décision.



[Text]

**The Chairman:** But that still brings us back to the question of the incorporation of a bank under the Bank Act by a province. You do have some shareholding limitation to which a province is subjected in holding the shares of such a bank.

**Mr. Kennett:** I think I am beginning to understand the point of your question, Mr. Chairman. Let me restate the situation. A province cannot incorporate a bank. The only body that can charter banks is the federal government. Provinces may choose to incorporate credit unions and other similar institutions, but they cannot use the description "bank."

**The Chairman:** If my question appeared to be directed to the basis that a province could incorporate a bank, it was badly worded. The question is intended to state that a province may apply for letters patent for the incorporation of a bank under the Bank Act.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, I think that is not accurate.

**The Chairman:** Well, you make it accurate.

**Mr. Kennett:** I shall try. A province may participate by being a shareholder in a new bank, but it is not specifically the province that applies for the letters patent; it is the group establishing the bank, of which the province may be a part. A province can hold up to 25 per cent of the shares of a new bank as an initial participant in that new bank, but must diminish its shareholding to 10 per cent within 10 years. It is the group that is forming the bank that will come forward, and presumably 75 per cent of the membership of that group will not be a province or provinces.

**The Chairman:** But, conceivably, a 25 per cent shareholding could result in a province having effective control.

**Mr. Kennett:** A shareholding of 25 per cent could conceivably result in effective control, but only for a time. Section 8 of the proposed Bank Act states:

Notwithstanding subsection 7(2), letters patent incorporating a bank shall not be issued

(a) to Her Majesty in right of Canada or in right of a province, to any agent or employee of Her Majesty in either such right—

and so on.

**The Chairman:** You are drawing a distinction between a bank as a corporate entity and a province as a shareholder of such corporate entity.

**Mr. Kennett:** That is correct.

**The Chairman:** Yet, a province as a shareholder of such entity could be a shareholder to the extent of 25 per cent and could participate in the application for letters patent.

**Mr. Kennett:** That is correct.

**Senator Connolly:** Section 8 would permit that, yes.

[Traduction]

**Le président:** Mais cela nous ramène à la question de la constitution des banques en société par une province, en vertu de la Loi sur les banques. Il existe certaines limites en matière de possession d'actions auxquelles une province est assujettie par la possession des actions d'une telle banque.

**M. Kennett:** Monsieur le président, je pense que je commence à comprendre où vous voulez en venir avec votre question. Permettez-moi d'énoncer de nouveau la situation. Une province ne peut pas constituer une banque en société. Seul le gouvernement fédéral peut accorder une charte aux banques. Les provinces peuvent choisir de constituer en sociétés les caisses de crédit et autres établissements similaires, mais elles ne peuvent pas utiliser la description «banque».

**Le président:** Si ma question semblait laisser entendre qu'une province pouvait constituer en société une banque, elle a été mal posée. La question vise à préciser qu'une province peut demander des lettres patentes pour la constitution en société d'une banque aux termes de la Loi sur les banques.

**M. Kennett:** Monsieur le président, je crois que ce n'est pas juste.

**Le président:** Eh bien, précisez.

**M. Kennett:** Je vais essayer. Une province peut participer en étant actionnaire d'une nouvelle banque, mais n'est pas précisément la province qui soumet la demande de lettres patentes; c'est le groupe qui constitue la banque et dont la province peut constituer un élément. Une province peut détenir jusqu'à 25 p. 100 des actions d'une nouvelle banque, en tant que participant initial dans cette nouvelle banque, mais doit réduire son portefeuille d'actions à 10 p. 100 en-deçà de dix ans. C'est le groupe qui constitue la banque qui s'avancera et l'on suppose que 75 p. 100 des membres de ce groupe ne seront ni une province ni des provinces.

**Le président:** Mais il est possible que la province détenant 25 p. 100 des actions pourrait s'assurer un contrôle réel.

**M. Kennett:** En effet, il pourrait bien en être ainsi, mais seulement pour un certain temps. L'article 8 du projet de loi stipule:

8. Nonobstant le paragraphe 7(2) doit être rejetée toute demande de constitution d'une banque par lettres patentes:

a) soumise par Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province, par l'un de ses mandataires ou agents ou par une société appartenant à Sa Majesté ou contrôlée par elle, de l'un ou l'autre chef;

et le reste.

**Le président:** Vous faites une distinction entre la banque, en tant que personne morale et la province, en tant qu'actionnaire de cette personne morale.

**M. Kennett:** C'est exact.

**Le président:** Une province pourrait donc, en tant qu'actionnaire de cette personne détenir jusqu'à 25 p. 100 des actions et participer à la soumission de demande de lettres patentes.

**M. Kennett:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly:** L'article 8 le permettrait.



[Text]

**Mr. Scott:** It is section 8(a).

**Mr. Kennett:** That simply states, as I mentioned, that the actual letters patent could not be issued to a province. The letters patent would be issued to the body seeking to establish the bank, of which the province would be a participant.

There is a section which prohibits the province from appointing to the board of a bank an employee of the province. That is not to say that a province owning 25 per cent would be unrepresented on the board, but it could not use an employee of the province on the board.

**Senator Connolly:** That is an undue restriction. I should think that if a province were vitally interested in the promotion of a bank to the extent of owning 25 per cent of the issued shares at the beginning, notwithstanding that the shareholding is reduced later, it is conceivable that they would want the Provincial Treasurer or Minister of Finance to be the representative of that province on the board.

**Mr. Kennett:** It is certainly conceivable that, in the normal course of events, that is what they would wish. However, that seemed to provide for the possibility of direct political input on the board. I know from previous recommendations of this committee that the Senate was concerned about the possibility of such political input.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Kennett:** A similar concern has been reflected in the drafting of this legislation. The history of this proposal goes back to the Western Economic Opportunities Conference in Calgary. It goes back many years. It all began and developed then. The question was: How would you meet that commitment, at the same time minimizing the risk of political input into a bank? I recognize that it is a delicate balance, but that is what we tried to do.

**Mr. Scott:** May I ask Mr. Kennett: As you are aware, the committee has been consistent in its concern about this area—that is, provincial involvement in new banks. It would perhaps be useful to know whether in the present bill, which affirms the previous bill, in terms of this provision about 25 per cent ownership, there are any new considerations or criteria that were adopted in settling on this proposal, over those that have been discussed in the past—i.e., the Western Economic Opportunities Conference: the fact that at least one institution has provinces which have interests in the wings, as it were; and as I understand it, the suggestion that provincial infusions of capital in this form may be important to the creation of new banks. Are there any other factors that have been brought into play in deciding to confirm the presence of this provision in the new bill?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, Bill C-14 is identical in every respect, in dealing with this subject matter, to Bill C-15. The question was posed in a rather broad historical sense. The only additional comment that I would make is that in the Western

[Traduction]

**M. Scott:** Il s'agit de l'alinéa 8a).

**M. Kennett:** Cet article stipule simplement, comme je l'ai mentionné, que toute demande de lettres patentes devrait être refusée à une province. Les lettres patentes devraient être délivrées à la personne morale qui essaie de mettre sur pied la banque dont la province serait actionnaire.

Un article interdit à la province de nommer un fonctionnaire de la province au conseil d'administration d'une banque. Ce qui ne veut pas dire que la province, qui détient 25 p. 100 des actions, ne serait pas représentée au Conseil d'administration: mais qu'elle ne pourrait pas déléguer un de ses fonctionnaires au conseil.

**Le sénateur Connolly:** Il s'agit d'une restriction injustifiée. Je dirais que, si une province était intéressée au premier chef à la promotion d'une banque jusqu'à posséder 25 p. 100 des actions émises dès le début, nonobstant qu'elle réduise son portefeuille plus tard, on peut concevoir qu'elle voudrait que le trésorier provincial et le ministre des Finances représentent cette province au Conseil.

**M. Kennett:** Il est tout à fait concevable que, dans le cours normal des événements, c'est ce qu'ils souhaiteraient. On semble toutefois vouloir prévoir la possibilité d'un apport politique direct au conseil d'administration. D'après des recommandations de ce Comité, je sais que le Sénat s'inquiétait de la possibilité d'un tel apport politique.

**Le président:** C'est exact.

**M. Kennett:** Les rédacteurs de la présente mesure législative en ont tenu compte dans la rédaction. L'historique de cette proposition nous ramène à la Conférence sur les perspectives économiques de l'Ouest tenue à Calgary. Cela nous ramène bien des années en arrière. Tout a commencé là-bas. La question était la suivante: comment respecteriez-vous cet engagement et, en même temps, réduiriez-vous au minimum le risque d'un apport politique dans une banque? Je reconnais que c'est un équilibre délicat à maintenir mais c'est ce que nous avons essayé de faire.

**M. Scott:** Je m'adresse à M. Kennett. Comme vous le savez, le Comité a été constant à cet égard—c'est-à-dire la participation des provinces dans les nouvelles banques—et il serait peut-être utile de savoir si, dans le projet de loi actuel, qui vient confirmer le projet de loi antérieur en ce qui concerne la disposition relative au portefeuille représentant 25% des actions, il y a de nouveaux critères qui ont été adoptés au sujet de cette proposition, à part ceux qui ont été discutés par le passé, c'est-à-dire à la Conférence sur les perspectives économiques de l'Ouest: le fait qu'au moins une institution a, au sein de son Conseil d'administration, des représentants des provinces; et d'après ce que je comprends, la suggestion à l'effet que des injections de capitaux par les provinces sous cette forme peuvent être importants pour la création de nouvelles banques. D'autres facteurs sont-ils entrés en jeu dans la décision d'inclure cette disposition dans le nouveau projet de loi?

**M. Kennett:** Monsieur le Président, en ce qui concerne cette question, le projet de loi C-14 est tout à fait identique au projet de loi C-15. On a traité de cette question assez vaguement. Je pourrais ajouter que, si je me souviens bien, lors de la

[Text]

Economic Opportunities Conference, my recollection of the arrangement, that was then discussed by the Minister of Finance with his provincial counterparts, provided for provincial government input not only into newly created banks but also into existing banks. That has been dropped, but that was dropped early on. That was never a part of the new series of legislation beginning with Bill C-57.

**The Chairman:** I believe at one stage a bill was introduced in Parliament, somewhere within the 10-year period of the Bank Act that was then existing, to accomplish exactly what you are saying.

**Mr. Kennett:** That is correct, Mr. Chairman. It got first reading, but was never proceeded with beyond that point.

**The Chairman:** There may be some significance to that, as to what attitude you should take if Parliament introduces a bill and then abandons it. There is no special tribute that we need pay to the attitude of Parliament in dealing with this question. Therefore, you have not been influenced by that factor, I take it.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, I think governments have recognized what a sensitive area this is. As I have tried to explain, there is a balancing act here, and in view of previous commitments, expectations of certain provinces, and yet concern about having any government input into a bank, there have been certain constraining clauses. But I take the point that you are making. I understand the point you are making.

**Mr. Scott:** To clarify my question, Mr. Kennett, it was really intended to be narrower: whether there have been any new considerations that have come up since the old bill—that is, Bill C-15—that have reinforced the view that this provision should be included in C-14, over the considerations that you have just mentioned—which were, of course, ones that you mentioned when we discussed the white paper and also Bill C-15.

**Mr. Kennett:** No, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Kennett, can more than one province invest in shares of the same new bank?

**Mr. Kennett:** Yes, Mr. Chairman; but—and I can remember discussing this in this committee—the provinces collectively may not have more than 25 per cent of the shares, and that amount must decrease to 10 per cent within 10 years, individually or collectively.

**The Chairman:** Have you the reference?

**Senator Laird:** Mr. Chairman, while Mr. Kennett is checking the section, purely as a matter of information, is there any specific provision as to how fast per annum they have to divest themselves down to 10 per cent?

[Traduction]

Conférence sur les perspectives économiques de l'Ouest, elle a fait l'objet d'une discussion entre le ministre des Finances et ses homologues provinciaux, en ce qui concerne la participation des gouvernements provinciaux, non seulement dans les nouvelles banques mais aussi dans les banques existantes. Cette disposition a été abandonnée dès le début. Elle n'a jamais fait partie de la nouvelle série de mesures législatives commençant avec le projet de loi C-57.

**Le président:** Je crois qu'à un moment donné un projet de loi a été déposé devant le Parlement, au cours de la période de 10 ans de la Loi sur les Banques qui était alors en vigueur, visant exactement l'objectif dont vous venez de parler.

**M. Kennett:** C'est exact, Monsieur le Président. Il y a eu une première lecture de ce projet de loi, mais il n'a jamais été au-delà de cette étape.

**Le président:** Il peut y avoir une raison à cela, quant à l'attitude à adopter si le Parlement dépose un projet de loi pour ensuite l'abandonner. Nous n'avons pas à nous incliner devant le Parlement en ce qui concerne cette question. Par conséquent, vous n'auriez pas dû être influencé par ce facteur.

**M. Kennett:** Monsieur le Président, à mon avis, les gouvernements ont reconnu que c'est une question délicate. Comme j'ai tenté de l'expliquer, il s'agit ici d'une question d'équilibre et, étant donné les engagements précédents, les attentes de certaines provinces et l'inquiétude vis-à-vis toute participation gouvernementale à une banque, il y a eu certains articles contraignants. Mais je comprend la question que vous soulevez.

**M. Scott:** Aux fins de préciser ma question, monsieur Kennett, cette disposition était censé être beaucoup plus limitée: il se peut qu'on ait fait entrer d'autres considérations en ligne de compte, depuis l'ancien projet de loi—c'est-à-dire le bill C-15—qui ont renforcé l'opinion voulant qu'elle soit incluse dans le projet de loi C-14, en plus des raisons que vous venez de mentionner—qui étaient évidemment celles que vous avez indiquées lors de la discussion du Livre blanc et aussi du projet de loi C-15.

**M. Kennett:** Non, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Kennett, est-il possible que plus d'une province achète des actions de la même nouvelle banque?

**M. Kennett:** Oui, monsieur le président; mais—et je me souviens avoir discuté cette question à ce même comité—les provinces ne peuvent détenir collectivement plus de 25% des actions, et ce montant doit diminuer à 10% au cours d'une période de 10 ans, individuellement ou collectivement.

**Le président:** Pouvez-vous me donner l'article?

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président, pendant que monsieur Kennett vérifie cet article, pourriez-vous me dire, simplement à titre d'information, s'il existe une disposition précise stipulant exactement à quel rythme elles doivent chaque année se départir de leurs actions pour réduire leur portefeuille à 10%?



**[Text]**

**Mr. Kennett:** No, there is not. The reference is section 114(2), on page 110.

**Mr. D. M. Macpherson, Assistant Inspector General, Office of the Inspector General of Banks:** Subsection 114(2) says:

A bank shall not, under subsection (1)—  
Subsection (1) has a permission to enable shareholders of new banks to exceed the normal shareholdings:

—issue or register a transfer of shares of a class of shares of the bank to Her Majesty in right of a province or an agent of Her Majesty in such right, or an official, trustee or corporation in relation to Her Majesty in such right referred to in any of subparagraphs (a)(ii) to (iv) of the definition “agent” in subsection 109(1) in circumstances where the total number of such shares that would be held thereafter by the person to whom the shares are proposed to be issued or transferred and other shareholders associated with that person would exceed twenty-five per cent of the total number of shares of that class that would be issued and outstanding after the issue or transfer of the shares.

The significant words are those referring to that person or persons associated with him, and such other person would be another province, because by definition provinces are associated with one another.

**The Chairman:** But what about the situation where a province may associate—say, one with provincial crown companies—how is that covered?

**Mr. Macpherson:** All provinces and their agents are associated with each other and with the governments or agents of other provinces.

**The Chairman:** What about private financial institutions with which a province may associate in the application for letters patent?

**Mr. Macpherson:** Such private financial institution being not owned by the government?

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Macpherson:** They would be quite free to participate in the formation of the bank. There would be no association, from a shareholding standpoint, of those two groups of proposers of the new bank.

**The Chairman:** So there are two ways of perhaps achieving provincial control through shareholding. First, if the shareholders other than the bank are numerous, you could have a situation where 25 per cent might be effective control.

**Mr. Macpherson:** That is possible, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Have you anything further to add, Mr. Scott?

**Mr. Scott:** Not on that point.

**The Chairman:** Are there any further questions on that point?

**Mr. Kennett,** yesterday we were discussing section 177. That replaces the old section 88?

**Mr. Kennett:** Yes.

**[Traduction]**

**M. Kennett:** Non, il n'y en a pas. Ce passage se trouve au paragraphe 114(2) à la page 110.

**M. D. M. Macpherson, inspecteur général adjoint, Bureau de l'inspecteur général des banques:** Le paragraphe 114(2) dit:

La banque ne peut s'autoriser du paragraphe (1)  
Le paragraphe (1) autorise les actionnaires des nouvelles banques à émettre un nombre d'actions plus élevé:

pour émettre des actions ni en inscrire le transfert, au profit de Sa Majesté du chef d'une province, d'un mandataire de celle-ci ou d'un dirigeant, d'un fiduciaire ou d'une société se rattachant à Sa Majesté de ce chef, visés aux sous-alinéas a)(ii) à (iv) de la définition de «mandataire», au paragraphe 109(1), au cas où le total des actions que détiendraient ladite personne et les actionnaires qui lui sont associés dépasserait vingt-cinq pour cent de la totalité des actions émises et en circulation d'une même catégorie.

Les mots importants sont ceux qui se rapportent à la, ou les, personnes associées, et «toute autre personne» pourrait être une autre province, parce que, par définition, les provinces sont associées l'une à l'autre.

**Le président:** Mais qu'est-ce qui arrive si une province s'associe, disons, avec une société d'État de la province? Que dit-on à cet égard?

**M. Macpherson:** Les provinces et leurs mandataires sont associés entre eux et avec les gouvernements ou mandataires d'autres provinces.

**Le président:** Qu'en est-il des institutions financières privées, avec lesquelles une province pourrait s'associer pour demander des lettres patentes?

**M. Macpherson:** Des institutions financières privées qui n'appartiendraient pas au gouvernement?

**Le président:** Exactement.

**M. Macpherson:** Elles seraient donc tout à fait libres de participer à la création d'une banque. Il n'y aurait pas d'associations, du point de vue de la détention d'actions, de ces deux groupes de promoteurs d'une nouvelle banque.

**Le président:** Donc, il y a peut-être deux moyens d'obtenir le contrôle provincial par la détention d'actions: premièrement, si les actionnaires autres que la Banque sont nombreux, la possession de 25% des actions peut représenter un contrôle réel.

**M. Macpherson:** C'est possible.

**Le président:** Avez-vous autre chose à ajouter, Monsieur Scott?

**M. Scott:** Non, pas à ce sujet.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions à ce sujet?

Monsieur Kennett, hier nous parlions de l'article 177. Il remplace l'ancien article 88?

**M. Kennett:** Oui.



[Text]

**The Chairman:** The committee wanted to know why the inventories of retailers had been added to the security that a bank might take.

**Mr. Kennett:** That was a concept that was developed by the Commons committee. Certain members of that committee who had been associated with small businesses felt that the section 177 provisions were indeed very useful to business in general in seeking financing, and felt rather strongly that it would be very useful for retailers to be able to use the section 177 provisions as a way of financing, rather than the use of a general debenture, which, in my understanding, is the way most of that financing is secured now. A general debenture is not readily transferable; it is relatively expensive to create, and the section 177 provisions are a much simpler form of obtaining financing, and much less costly.

**The Chairman:** You said that your office developed this extension of this type of security with the Commons committee. What do you mean by that?

**Mr. Kennett:** No. If I said that I did not mean it. The initiative was entirely in the hands of the Commons committee. Members of that committee proposed the concept and recommended it, and it was accepted by the minister, obviously, and has been proposed to Parliament.

**The Chairman:** What the Commons committee said in support of their recommendation was that there still is a need for greater flexibility in the type of assets that can be pledged. What comment have you on that? What evidence did you have, other than the statement of some members of the Commons committee?

**Mr. Kennett:** It was principally the evidence and the wish of that committee that dominated that consideration. As I say, certain members of that committee seemed to have practical experience of section 88 and section 177 kinds of lending and felt rather strongly that it would be of great assistance to retailers in the country to have that alternative as a possibility.

Might I ask my colleagues whether there is anything they would like to add to this discussion? Are there points that I am not recalling?

**Mr. M. G. Clennett, Director, Foreign Banks Division, Office of the Inspector General of Banks:** In similar vein, originally the brief of the Canadian Bankers Association had a suggestion of a possibility in this direction, and Mr. Bullock's organization, the Canadian Association of Independent Businessmen, if I remember correctly—again, this is from memory of about three years back—did a survey of their members, who indicated that such a thing would be welcome. That is my recollection. I would want to verify that.

**The Chairman:** Did you consider what effect this extension of the security on the inventory would have on manufacturers or wholesalers selling to retailers? I am trying to sort the thing out. The manufacturer may have security on the inventory.

[Traduction]

**Le président:** Le Comité voulait savoir pourquoi on avait ajouté les stocks des sociétés de détail à la garantie dont peut se prévaloir une banque.

**M. Kennett:** C'est un principe qui a été développé par le Comité de la Chambre. En effet, certains membres de ce Comité, qui avaient été associés à de petites entreprises, ont estimé que l'article 177 était, en fait, très utile aux entreprises en général, pour recueillir des fonds et qu'il serait bon que les sociétés de détail puissent également l'utiliser aux fins de financement, plutôt que d'avoir recours aux débentures générales, qui constituent si je comprends bien, la manière dont la plupart de ces financements sont garantis à l'heure actuelle. Or, une débenture générale n'est pas facilement transférable, elle coûte relativement cher à créer et l'article 177 offre un moyen bien plus simple d'obtenir du financement, et ce à moindre coût.

**Le président:** Vous dites que votre bureau a mis au point l'élargissement de ce type de garantie, de concert avec le comité de la Chambre. Qu'est-ce que vous entendez par là?

**M. Kennett:** Non. Si c'est ce que j'ai dit, ce n'est pas ainsi que je l'entendais. L'initiative en revenait entièrement au comité de la Chambre. En effet, ce sont les membres de ce comité qui ont proposé le principe et l'ont recommandé, puis il a été accepté par le ministre et proposé au Parlement.

**Le président:** Le comité de la Chambre a ajouté, pour appuyer sa recommandation, qu'il fallait encore donner une plus grande souplesse au type d'avoirs qui peuvent être engagés. Avez-vous des remarques à faire à ce sujet? Avez-vous eu d'autres témoignages, mise à part la déclaration de certains membres du comité de la Chambre?

**M. Kennett:** C'était principalement les témoignages et les désirs de ce comité qui ont dominé cette considération. Comme je l'ai dit, certains membres de ce comité semblaient avoir une certaine expérience pratique du type de prêts que l'on peut effectuer, dans le cadre des articles 88 et 177, et ont fermement indiqué que cela aiderait beaucoup les sociétés de détail de ce pays, si elles pouvaient avoir recours à cet autre mode de financement.

Puis-je demander à mes collègues s'ils ont des commentaires à ajouter là-dessus? Ai-je oublié quelque chose?

**M. M. G. Clennett, directeur de la division des banques étrangères, Bureau de l'inspecteur général des banques:** Pour rester dans le même sujet, le mémoire de l'Association des banquiers canadiens proposait à l'origine une possibilité du même genre, et l'organisation de M. Bullock, l'Association canadienne des hommes d'affaires indépendants, si je me rappelle bien—car cela remonte à trois ans—a effectué, auprès de ses membres, un sondage qui a indiqué qu'ils appuyaient le principe—si je me souviens bien—mais encore il faudrait que je vérifie.

**Le président:** Avez-vous étudié les répercussions que pourrait avoir cet élargissement de garantie en matière de stocks sur les manufacturiers ou sur les sociétés de gros qui vendent aux sociétés de détail? J'essaie de m'en faire une idée. Il se peut que le manufacturier ait une garantie sur les stocks.

[Text]

**Mr. Kennett:** What it could mean is a complete change in the way that this inventory gets financed. At the moment a great deal of the inventory does get financed by the wholesaler, or it is a common At the moment a great deal of the inventory does get financed by the wholesaler , or it is a common enough practice in the trade, as I understand it.

**The Chairman:** The wholesaler or the manufacturer.

**Mr. Kennett:** To have the wholesaler or the manufacturer provide some kind of financing. Obviously, if the retailer seeks instead bank financing by way of this new possibility, the wholesaler or the manufacturer will be much less interested, because he will be put in an inferior position to the bank.

**The Chairman:** Quite true, but this may lead to the manufacturer and the wholesaler insisting on being paid out.

**Mr. Kennett:** It might; that is conceivable.

**The Chairman:** Did you look at that concept?

**Mr. Kennett:** We were aware that this was a possibility in the system.

**The Chairman:** And you think that extending the scope of the security of inventories in the hands of the retailer would not adversely affect the operations of the retailers, as against the manufacturer or the wholesaler taking such a position?

**Mr. Kennett:** I guess one of the arguments in favour of this proposal that was made in the Commons committee was that a retailer who is dependent on his wholesaler or his manufacturer for financing loses his flexibility in shopping the marketplace. If he is buying particular kinds of goods that may be available through a range of manufacturers or from other sources but his financing arrangements tie him to a particular manufacturer, he is losing some flexibility. If he can get that same financing through a bank that problem is solved; he can shop freely among all of the manufacturers of that product or similar products. Therefore, one of the arguments in favour of this proposal was that it would free the retailer and make him more flexible in searching for goods among the various producers or wholesalers or those goods.

**Senator Connolly:** Does that presuppose that the retailer must have title to the goods when he is able to go to the bank for financing under section 177?

**Mr. Kennett:** Yes.

**Senator Buckwold:** May I ask what you mean by title? Does that mean the goods must be paid for?

**Mr. Kennett:** No.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, perhaps you would give me a chance to ask one or two questions here, because I think I raised this initially. I can see a very volatile kind of situation that will develop, especially among smaller retailers. I can envisage the banks, looking for as much security as they can get, asking for assignment of the inventory as well as the accounts receivable, which is very often the case in extending

[Traduction]

**M. Kennett:** Cela pourrait se traduire par un changement radical dans la manière dont ces stocks sont financés. Pour le moment, ils sont financés en majeure partie par les sociétés de gros ou tout au moins c'est une pratique assez courante dans le commerce, si je comprends bien.

**Le président:** La société de gros ou le manufacturier.

**M. Kennett:** Que la société de gros ou le manufacturier fournisse un certain type de financement. De toute évidence, si la société de détail recherche plutôt un financement bancaire, en vertu de cette nouvelle possibilité, la société de gros ou le manufacturier sera dans ce cas, bien moins intéressée, car cela la placerait dans une situation d'infériorité vis à vis de la banque.

**Le président:** C'est très juste, mais cela peut conduire le fabricant et le grossiste à insister pour se faire payer.

**M. Kennett:** C'est possible; on peut le concevoir.

**Le président:** Avez-vous étudié cet aspect.

**M. Kennett:** Nous n'en ignorons pas la possibilité.

**Le président:** Et vous pensez qu'élargir la portée de la garantie offerte par les stocks détenus par le détaillant n'aurait pas d'incidence négative sur les activités de ce dernier, par opposition aux cas où le fabricant ou le grossiste adoptent une telle position?

**M. Kennett:** Je crois que l'un des arguments à l'appui de cette proposition, présenté au comité de la Chambre, voulait qu'un détaillant tributaire de son grossiste ou fabricant, en matière de financement, perde toute souplesse en achetant sur le marché. S'il veut des types de biens qu'offrent divers fabricants ou d'autres sources, mais que ses dispositions en matière de financement le lient à un fabricant en particulier, il perd une certaine souplesse. S'il peut se faire financer par une banque, le problème est résolu; il peut acheter librement; il a le choix entre les divers fabricants de ce produit ou de produits semblables. Par conséquent, l'un des arguments à l'appui de cette proposition voulait que le détaillant soit plus libre et ait plus de souplesse en ayant le choix entre les divers grossistes ou producteurs des biens qu'il recherche.

**Le sénateur Connolly:** Aux termes de l'article 177, le détaillant doit-il avoir la propriété des biens pour être en mesure de demander à la banque de le financer?

**M. Kennett:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Pourrais-je savoir ce que vous entendez par propriété? Voulez-vous dire que les biens doivent être payés?

**M. Kennett:** Non.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, permettez-moi de poser ici une ou deux questions; je pense en avoir déjà parlé. J'entrevois facilement la création d'une situation très explosive, notamment entre les petits détaillants. Il est possible que les banques demandent pour obtenir la meilleure garantie possible, l'engagement non seulement des stocks, mais aussi des comptes à recevoir; c'est d'ailleurs très souvent, une condi-



[Text]

bank credit. I can add that I believe that the retailers who say that they have to shop around are perhaps exaggerating the situation, in the sense that they have the right to shop around, because the terms of each of the suppliers are basically the same, that they would pay in 30 days, 60 days or whatever it may be.

I am suggesting to you that unsecured creditors will find themselves in a difficult position, and that the retailers themselves will have additional difficulty in getting credit because much more often than with a general debenture you will find a growing inclination on the part of banks to take the additional security.

I really feel that the unsecured creditor, who in fact is selling his goods on 30- to 60-day terms, whatever that may be, will be left high and dry. His security will be such that he will not want to extend that credit. In fact, the smaller merchants, especially, may find themselves in a much more critical position than they were before. Keep in mind that not many use the general debenture form. Sometimes banks will insist on it, but, generally speaking, a creditor will know that the inventory has been assigned or pledged under a general debenture.

If using the old section 88 in the retail or wholesale operation becomes, as I think it will, a useful instrument for banks to have additional security, you could end up with a significant credit crunch. The bank might not even necessarily give more money. It will just have additional security.

I would ask you to look at the implications of this because really these small businesses are financed generally in short-term credit—not on long-term credit but short-term credit—by their suppliers as they purchase their merchandise.

**The Chairman:** Senator Buckwold, are you saying that this extension may result in less flexibility to the retailer?

**Senator Buckwold:** Yes. I think you will find that after suppliers find themselves hurt a little bit by, for example, a bankruptcy in which they find that what they thought was some security of the inventory stock in trade is just not there but that the banks have it, they will tighten up their credit to the point that they might even want cash for merchandise, or much shorter terms. I think you are really opening up a brand new ballgame when you move into the direction, literally, of tens of thousands of small businesses.

**The Chairman:** You mention bankruptcy. I understand there is a provision in the new bankruptcy bill under which wage earners are given a priority against unsecured creditors of \$2,000 plus some amount for a lump sum relating to fringe benefits that they may lose in the bankruptcy.

**Senator Buckwold:** That just adds to the problem.

[Traduction]

tion à l'élargissement du crédit d'une banque. J'ajouterais qu'à mon avis, les détaillants qui affirment devoir acheter à gauche et à droite, exagèrent peut-être la situation, en ce sens qu'ils ont le droit de le faire, car tous les fournisseurs ont essentiellement les mêmes délais, c'est-à-dire paiement en deçà de 30 ou 60 jours, ou quelque autre nombre que ce soit.

Je veux dire que les créanciers chirographaires se retrouveront dans une situation difficile, et que les détaillants eux-mêmes auront plus de mal à obtenir des prêts, car les banques auront plus tendance à demander des garanties supplémentaires que dans le cas d'une débenture générale.

Je pense vraiment que le créancier chirographaire qui, en fait, vend ses biens à 30 ou 60 jours d'échéance, ou quelque autre nombre, sera laissé dans une bien mauvaise posture. Sa garantie sera-t-elle qu'il ne voudra pas accorder ce crédit. En fait, les petits marchands en particulier pourront se retrouver dans une position beaucoup plus critique qu'auparavant. N'oublions pas que peu ont recours à la débenture générale. Parfois, des banques insisteront là-dessus, mais en général, un créancier saura que le stock est engagé aux termes d'une débenture générale.

Si l'utilisation de l'ancien article 88 pour les activités de détail ou de gros devient, comme je le pense, un moyen utile pour les banques d'obtenir plus de garantie, vous pourriez vous retrouver avec un resserrement appréciable du crédit. La banque n'accordera pas nécessairement plus d'argent, exigera simplement plus de garantie.

Je vous demanderais d'examiner la question du point de vue de ses répercussions, car ces petites entreprises sont en général financées par des prêts à court et non à long terme, qui leur sont consentis par leur fournisseur au moment de l'achat de la marchandise.

**Le président:** Sénateur Buckwold, voulez-vous dire que cet élargissement pourrait signifier moins de souplesse pour le détaillant?

**Le sénateur Buckwold:** Oui. A mon avis, quand les fournisseurs auront été quelque peu atteints, par exemple, par une faillite au cours de laquelle ils constateront que les garanties qu'ils pensaient avoir sur le stock à vendre n'existent tout simplement pas (par opposition à la situation des banques), ils contracteront leur crédit, et exigeront peut-être même le paiement en espèces de leurs marchandises, ou des paiements à terme beaucoup plus court. À mon avis, vous créez une situation tout à fait nouvelle en allant à la rencontre de dizaines de milliers de petites entreprises.

**Le président:** Vous parlez de faillite. Je crois savoir qu'il existe dans le nouveau projet de loi sur la faillite une disposition aux termes de laquelle les salariés sont protégés contre les créanciers non garantis pour une somme pouvant atteindre jusqu'à concurrence de 2,000 dollars et qu'est aussi prévu le versement d'un certain montant forfaitaire relativement aux avantages sociaux qui auraient été perdus en raison de la faillite.

**Le sénateur Buckwold:** Ce qui ne fait que compliquer le problème.



[Text]

**The Chairman:** So this would complicate it as well.

**Senator Buckwold:** Yes. Perhaps I should explain, Mr. Chairman, that my own personal company is a wholesale distributor to smaller retailers and our security of the goods we sell is basically the inventory and some other assets. Other assets might be pledged—as I say, accounts receivable—to a bank. Fixed assets may be under mortgage. Basically, our security is the stock in trade that we have sold and which is not paid for. If that is to be subject to a section 88 assignment to the bank for security for the bank, then I would suggest that credit will become much more limited, unless the bank allows these people to pay cash on the barrel head, which is not likely to happen.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, the implication might well be cash on the barrel head in this kind of circumstance. This is not a matter we have had a lot of evidence on, I must confess. It was not a matter we had seriously considered until it came before us through the House committee. It is not a matter, frankly, that we have had much time to research in depth.

On the other hand, some of these arguments were made in the committee and were discussed. We have had some discussion with banks. The banks were not terribly enthusiastic about it, but they were not unduly concerned about it either.

**Senator Buckwold:** I don't think the banks really want to get into it, but once they are in they will want to get as much security as they can possibly get, and I don't blame them.

**The Chairman:** They will lock in everything they can.

**Senator Walker:** They always do.

**Senator Buckwold:** You could create a credit shortage in the small retailers that could make you regret this move. I respectfully submit that it is an important change you are making here and that it is one you should look at carefully.

**Senator Lang:** Mr. Chairman, I share Senator Buckwold's concern. There is no question that the bank, no matter what the extent of the loan is, will take every bit of security it can by way of floating charge, and section 88 is an easy way to do it. Those who give us section 88 security, the retailers, will regret it thereafter. They will find other avenues closed off.

My question is specifically as between a floating charge debenture on the one hand and section 88 security on the other hand. What is the notice under each set of circumstances to third parties?

**Senator Laird:** Yes!

**Mr. Kennett:** Under section 177, the security must be registered. There is a clear requirement in the legislation.

**Senator Lang:** Where is it registered?

[Traduction]

**Le président:** Il serait tout aussi compliqué.

**Le sénateur Buckwold:** C'est vrai. Peut-être devrais-je expliquer, Monsieur le président, que ma propre société est un grossiste qui fait affaire avec des détaillants et que la garantie que nous possédons relativement aux biens que nous vendons est essentiellement constituée des stocks et de certains autres éléments d'actif. D'autres éléments d'actif, comme les comptes à percevoir, pourraient être déposés en nantissement auprès d'une banque. Les biens de capital fixe peuvent être hypothéqués. Au fond, notre garantie est constituée par le stock en circulation que nous avons vendu mais qui ne nous a pas encore été payé. Si cela doit faire l'objet, aux termes de l'article 88, d'un dépôt en garantie à la banque, je serais alors porté à croire que le crédit sera encore davantage restreint, à moins que la banque n'autorise ces personnes à payer rubis sur l'ongle, chose peu probable.

**M. Kennett:** Monsieur le président, dans ce cas il se pourrait très bien qu'on paie rubis sur l'ongle. Je dois avouer que nous n'avons pas eu beaucoup de témoignages à cet égard. Nous n'avons pas sérieusement étudié cette question avant qu'elle nous soit soumise par le comité de la chambre. Vraiment, c'est une question que nous n'avons pas eu le temps d'approfondir.

D'autre part, certains de ces raisonnements ont été invoqués et étudiés au comité. Nous avons eu quelques entretiens avec des banques. Je dois dire qu'elles n'étaient pas follement enthousiastes, sans pour autant se montrer inquiètes.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne pense pas que les banques veuillent vraiment s'engager là-dedans, mais une fois le premier pas fait elles voudront obtenir le maximum de garanties et je ne les en blâme pas.

**Le président:** Elles retiendront tout ce qu'elles pourront.

**Le sénateur Walker:** Comme toujours.

**Le sénateur Buckwold:** Vous pourriez susciter chez les petits détaillants des difficultés de crédit qui risquent de vous faire regretter d'avoir agi de la sorte. Avec tout le respect que je vous dois, je pense que vous proposez-là un important changement auquel vous devrez bien réfléchir.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, je partage l'avis du sénateur Buckwold: il ne fait aucun doute que la banque, quelle que soit l'importance du prêt, prendra toutes les garanties nécessaires en établissant un taux flottant, et l'article 88 est un moyen facile d'y parvenir. Ceux qui nous ont fourni la garantie de l'article 88, les détaillants, le regretteront. Ils se seront bloqués des portes de sortie.

Ma question porte d'une part sur l'opportunité d'une débenture à taux flottant et d'autre part sur la garantie que procure l'article 88. Dans chacun des cas, quel avis est transmis aux tiers?

**Le sénateur Laird:** Oui!

**M. Kennett:** Aux termes de l'article 177, un document établissant la garantie doit être enregistré. C'est une exigence très nette de la législation.

**Le sénateur Lang:** Où se fait l'enregistrement de ce document?

[Text]

**Mr. Kennett:** In the Bank of Canada; in agencies of the Bank of Canada.

**Senator Manning:** Another search!

**Senator Lang:** I have never heard of a lawyer searching the Bank of Canada for section 88 securities.

**Senator Beaubien:** They will have to start now.

**Senator Lang:** On the other hand, what is the situation with respect to floating charge debentures?

**Mr. Kennett:** I don't know. The Provincial Securities Registry, I am informed.

**Senator Lang:** Under the Securities Registration Act, that is the normal search procedure, but section 88 is not a normal search procedure. In other words, you should put the legal profession on notice that, if this provision goes in, there will be a lot of problems.

**Mr. Kennett:** Considering how long section 88 has been around and how widely it has been used, I am appalled that it is not a normal search procedure.

**Senator Lang:** Yes, but it has always been assumed that section 88 was used for certain historical purposes—namely, inventory.

**Mr. Kennett:** Oh, I see; yes, we are changing that.

**Senator Lang:** So you are changing the ballgame.

**Mr. Kennett:** Yes, that is fair warning.

**Senator Lang:** You are moving section 88, which was initially an extraordinary procedure in a relatively primitive society, where they sawed logs and so on in the bush, to an area of normal commercial transactions. I suggest that that is a dangerous and significant move, and I hope that you and the Department of Finance will look at the significance of this move in its real sense, because you will shake the whole legal structures or preconceptions that now exist.

**Mr. Kennett:** That is a good point.

**Senator Laird:** I certainly agree with Senators Buckwold and Lang, and I am a lawyer. I have a feeling from yesterday that the Chairman agrees.

**Mr. Scott:** Mr. Chairman, I wonder if Mr. Kennett would comment on whether there has been any evidence that the kind of financial consideration that has been given to this inclusion is in fact real, namely, to what extent can one expect that section 88 will be used by borrowers to finance the acquisition of inventory as opposed to being used by banks to beef up their security?

It seems to me that it does not necessarily follow that expanding the ambit of section 88 will result in freeing up credit for the purpose of paying suppliers. It may just mean that the security traditionally afforded suppliers is lost.

**Mr. Kennett:** Well, Mr. Chairman, I wish to were more expert in this area. My impression had been that nothing was more sweeping than a general debenture and that that is the

[Traduction]

**M. Kennett:** A la Banque du Canada. Dans ses agences.

**Le sénateur Manning:** Encore une recherche!

**Le sénateur Lang:** Je n'ai jamais entendu parler d'un avocat qui ait eu à s'adresser à la Banque du Canada au sujet de garanties visées à l'article 88.

**Le sénateur Beaubien:** Ils devront maintenant le faire.

**Le sénateur Lang:** D'autre part, qu'advient-il des débetures à taux flottant?

**M. Kennett:** Je n'en sais rien. On me dit que c'est l'affaire du registraire provincial des valeurs mobilières.

**Le sénateur Lang:** Aux termes de la loi sur l'enregistrement des valeurs mobilières, c'est la procédure normale de recherche, mais l'article 88 lui ne l'est pas. Autrement dit, vous devez informer les juristes que l'adoption de la disposition suscitera beaucoup de problèmes.

**M. Kennett:** Compte tenu de l'ancienneté de l'article 88 et de l'usage qui en a été fait, je m'étonne que ce ne soit pas là une procédure normale.

**Le sénateur Lang:** Oui, mais on a toujours supposé que l'article 88 était invoqué pour certains objectifs précis, notamment l'inventaire.

**M. Kennett:** Je vois, nous innovons.

**Le sénateur Lang:** Vous changez de sujet.

**M. Kennett:** Oui, monsieur, vous avez raison de me le faire remarquer.

**Le sénateur Lang:** Vous déplacez l'article 88, qui comportait au départ des dispositions exceptionnelles et relativement primitives, pour l'adapter aux transactions commerciales normales. Je suis d'avis que cette pratique est dangereuse et j'espère que vous-même et le ministère des Finances en comprendrez l'importance, parce que vous ébranlerez l'ensemble des structures juridiques ou les préjugés qui ont cours actuellement.

**M. Kennett:** La remarque est pertinente.

**Le sénateur Laird:** Je suis certainement d'accord avec les sénateurs Buckwold et Lang et je suis moi-même avocat. J'ai l'impression que, depuis hier, le président s'est rallié à notre cause.

**M. Scott:** Monsieur le président, j'aimerais que M. Kennett nous explique s'il est prouvé que les considérations financières qui ont entouré cet ajout sont réelles; en particulier, jusqu'à quel point peut-on s'attendre à ce que l'article 88 soit invoqué par des emprunteurs pour financer l'acquisition d'inventaire, au lieu de l'être par les banques, pour faire fructifier leurs valeurs mobilières?

Il ne me semble pas évident qu'en étendant la portée de l'article 88, on libérera du crédit pour payer les fournisseurs. Cela veut peut-être simplement dire que la sécurité accordée par le passé aux fournisseurs ne le sera plus.

**M. Kennett:** Monsieur le président, j'aimerais être plus compétent en la matière. A mon avis, rien n'est plus expéditif qu'une obligation générale et c'est ainsi que les banques immo-



[Text]

way banks tie up all of the security they can get their hands on.

**Senator Buckwold:** I hesitate to add, Mr. Kennett, that that is not done very often.

**Mr. Kennett:** My impression is that it is common practice. Your experience is probably much greater than mine.

**Senator Buckwold:** I envisage a scenario in which a merchant going through a difficult period would have to give the bank the security of his inventory in exchange for an extension of his line of credit.

**Mr. Kennett:** I can only remind the committee that this was not a proposal put forward by the banks. In fact, the banks are very lukewarm about it.

**Senator Buckwold:** We are aware of that.

**Mr. Kennett:** This proposal came from another place.

**Senator Buckwold:** We were just a little amazed when you accepted the proposal.

**Senator Walker:** Why did you accept it?

**Mr. Kennett:** We certainly were not able, in the time we had to research it thoroughly, to obtain evidence that it would have a negative impact. What we are going through now is a helpful dialogue for us.

**Senator Walker:** It always is.

**Mr. Kennett:** On the basis of the evidence available to us, we had virtually no representations on this subject.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, perhaps Mr. Clennett might have something to add in this connection. He is a former bank man.

**Mr. Clennett:** I do not know how helpful I can be. I should like to speak to an earlier point made about the general use of section 88. Section 177(1) gives the power to take security from any wholesale purchaser or shipper of products, and that can be canned goods or everything else. I should think that corporate lawyers must be quite familiar with the possibilities of section 88. I know from experience in the banking trade that banks lend on those kinds of articles. I concede that this is a different situation from the cornerstore or retail as opposed to wholesale trade. It is quite a common thing to search for section 88 security.

With regard to the rather broader point as to how a ban would operate, I think virtually all of the points have been brought out. Bankers are not too enthusiastic about having their powers broadened in this area or, at least, we have had no evidence that they are enthusiastic about it. They are not seeking it. They suggested it initially as an area where they thought they might be able to help; but, on examining it further, they were not as enthusiastic. They would do it if the government wanted, but they were not pushing it.

With regard to the wholesaler, certainly the reaction which the senator suggested is inevitable. I would expect that if he takes a few losses, he will be more careful. The smaller retailer is probably not very heavily capitalized, and this will push him

[Traduction]

bilisent toutes les valeurs dont elles peuvent se porter acquéreur.

**Le sénateur Buckwold:** J'hésite à ajouter, monsieur Kennett, que cela ne se produit pas souvent.

**M. Kennett:** A mon avis, cette pratique est courante. Vous avez probablement plus d'expérience que moi.

**Le sénateur Buckwold:** Je peux concevoir qu'un commerçant traversant une période difficile soit contraint, de céder en garantie, à la banque, son inventaire, en échange d'une extension de crédit.

**M. Kennett:** Je ne peux que rappeler au Comité que ce ne sont pas les banques qui ont fait cette proposition. En fait, elles ne sont pas très enthousiastes sur ce point.

**Le sénateur Buckwold:** Nous le savons.

**M. Kennett:** La proposition est venue d'ailleurs.

**Le sénateur Buckwold:** Nous avons été un peu surpris de voir que vous acceptiez la proposition.

**Le sénateur Walker:** Pourquoi l'avez-vous acceptée?

**M. Kennett:** Avec le temps dont nous disposions, il nous était impossible de prouver que ces dispositions auraient un effet négatif. Le dialogue que nous entretenons actuellement nous est très utile.

**Le sénateur Walker:** C'est toujours le cas.

**M. Kennett:** A partir des données dont nous disposions, nous ne pouvions rien prouver.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, M. Clennett pourrait peut-être ajouter quelque chose à ce sujet. Il a déjà œuvré dans le secteur bancaire.

**M. Clennett:** J'ignore jusqu'à quel point je peux me rendre utile. J'aimerais parler d'un commentaire qui a été fait à propos de la portée générale de l'article 88. Le paragraphe 177(1) permet d'exiger une garantie d'un marchand en gros ou d'un expéditeur de produits comme les conserves ou autres. Je suppose que les conseillers juridiques d'entreprises doivent très bien connaître les possibilités qu'offre l'article 88. D'après l'expérience que j'ai acquise dans le secteur bancaire, les banques consentent des prêts pour des produits de ce genre. J'admets que le commerçant du coin ou le marchand au détail n'est pas dans la même situation que le vendeur en gros. Il est fréquent que l'on recherche la sécurité qu'offre l'article 88.

Pour ce qui est de la question plus générale qui consiste à définir la façon dont une banque fonctionnerait, je crois que tous les arguments ou presque ont été invoqués. Les banquiers ne sont pas très satisfaits d'obtenir des pouvoirs plus vastes dans ce domaine ou, du moins, rien ne prouve qu'ils soient enthousiastes. Ils ne réclament pas ces pouvoirs. A l'origine, ils estimaient pouvoir être utiles dans ce domaine, mais à y regarder de plus près, leur enthousiasme s'est évanoui. Ils s'y plieraient si le gouvernement les y forçait, mais ils ne réclament pas ces pouvoirs.

Pour ce qui est des vendeurs en gros, la réaction à laquelle le sénateur a fait allusion est inévitable. Je suppose que s'ils subissaient quelques pertes, ils seraient plus prudents à l'avenir. Le plus souvent, le petit détaillant a dû emprunter de



[Text]

to search for credit from another source. The crux of the matter, as the advisers to the committee have pointed out, relates to what the banks will do and what the effect will be. Will the banks in fact lend money on inventory, with the result that the wholesalers are paid off more quickly; or will they simply take more security on their own advances and leave the wholesaler in a weaker position?

**Mr. Kennett:** One of the concerns that some bankers did mention, Mr. Chairman, was the difficulty for them of lending on the basis of retail inventory. If you do a section 88 loan for cattle, you can drop in once a month and count the head of cattle, or you can count boxes on a shelf in a wholesaler's warehouse. However, it is quite another kettle of fish to go into a retail store once a month and determine the inventory that is there. I suspect that the banks, for that basic reason, will not be particularly keen to promote this activity. Certainly, the feeling of the House committee was that this would be a very useful alternative way of financing.

**The Chairman:** And, of course, it is not compulsory.

**Mr. Kennett:** That is right.

**The Chairman:** If it is not compulsory, and the banks are not very keen on it, what help is it going to be, if any?

**Mr. Kennett:** I suppose it is an alternative, Mr. Chairman. Some retailers may be able to do some deals with some banks in some circumstances.

**Senator Walker:** Who is pressing for it?

**Mr. Kennett:** Some of the people in the other place are pressing for it.

**Senator Laird:** Mr. Kennett, I think we can wrap it up very quickly if you will give us an undertaking that you will carry out an in-depth examination of the problem we have raised.

**Mr. Kennett:** We will look at it.

**Senator Buckwold:** I suggest that you talk to some of the organizations of credit grantors. I think these groups will be very interested in how this would affect credit grantors. The retailers themselves may find that it is to their disadvantage. In my opinion, if a merchant gets a little bit hard up and requires an extension of his bank loan, the bank will move in and take the additional security. It is the bank's business to protect its loans. The merchant may find his credit cut off without additional money coming in, or his creditors may suffer unknowingly.

**Senator Connolly:** What is involved if a change is made aimed at the removal of this provision? Would it involve all of section 177(1)(a) or just the words "goods, wares and merchandise"?

**Mr. Kennett:** Retail goods, wares and merchandise, yes.

[Traduction]

grosses sommes pour constituer ses capitaux, ce qui l'incite à chercher du crédit ailleurs. Comme l'ont indiqué les conseillers au Comité, tout dépend de ce que feront les banques et de ce qui en résultera. Vont-elles effectivement prêter de l'argent sur les stocks, ce qui accélérera les paiements aux grossistes, ou vont-elles simplement exiger davantage de garanties sur les avances qu'elles ont déjà accordées, rendant ainsi la situation de grossistes plus précaire?

**M. Kennett:** L'une des préoccupations évoquée par certains banquiers, monsieur le président, concernait la difficulté où ils se trouvaient de prêter en fonction des stocks de détail. Le banquier qui concède un prêt conformément à l'article 88 pour du bétail peut toujours se rendre chaque mois chez le bénéficiaire du prêt pour compter les têtes de bétail, ou compter les quartiers de viande dans l'entrepôt du grossiste. Par contre, il lui est beaucoup plus difficile d'aller tous les mois dans un magasin de détail pour y déterminer les stocks. C'est principalement pour cette raison que les banques ne seront pas tentées de favoriser cette activité. Le Comité de la Chambre a certainement estimé qu'il s'agissait là d'un autre moyen de financement très utile.

**Le président:** Et naturellement, il n'est pas obligatoire.

**M. Kennett:** C'est exact.

**Le président:** S'il n'est pas obligatoire et que les banquiers sont peu enclins à l'adopter, va-t-il servir à quelque chose?

**M. Kennett:** Ce moyen constitue une autre possibilité, monsieur le président. Il peut se faire que des détaillants parviennent à s'entendre avec les banques dans certaines circonstances.

**Le sénateur Walker:** Qui souhaite une telle éventualité?

**M. Kennett:** Certains députés.

**Le sénateur Laird:** Monsieur Kennett, je pense que nous pouvons passer assez rapidement sur ce sujet pourvu que vous vous engagiez à étudier à fond le problème que nous avons soulevé.

**M. Kennett:** Nous nous en occuperons.

**Le sénateur Buckwold:** Vous devriez en parler à des associations d'organismes de crédit. Je pense qu'elles seraient très intéressées par les répercussions que pourrait avoir cette possibilité pour elles. Il se pourrait que les détaillants, quant à eux, ne la trouvent pas intéressante. A mon avis, si un commerçant se donne un peu de mal et exige une extension de son prêt bancaire, la banque peut accepter en contrepartie d'un cautionnement supplémentaire. C'est à la banque qu'il incombe de protéger ses prêts. Le commerçant peut ainsi voir un jour son crédit coupé et ses entrées suspendues, ou il peut se faire que ses créanciers pâtissent à leur insu de la situation.

**Le sénateur Connolly:** Que se passera-t-il si l'on modifie le projet de loi pour supprimer cette disposition? La suppression concernera-t-elle tout l'alinéa 77(1)a) ou simplement les mots «effets, denrées ou marchandises»?

**M. Kennett:** Cela concernera les effets, les denrées et les marchandises.

[Text]

**The Chairman:** Another subject that gave us some concern in terms of fully appreciating its implications was the limitation you are providing on the operation of foreign bank subsidiaries. You have continued the limitation in the first bill, that being a limitation of 20 times the authorized capital. That would be a limit in one direction on the foreign bank subsidiaries operating in Canada. Then in Bill C-14 you have added a new provision, that being the asset limitation. On the asset limitation, you have provided a limitation of 8 per cent of the domestic assets of all the banks. In determining that 8 per cent, one includes the assets of the foreign bank subsidiaries as well?

**Mr. Kennett:** Yes.

**The Chairman:** Can you demonstrate to me how that correlates? It is 20 times the authorized capital. There may be a reason for saying "authorized capital." Actually what the foreign bank subsidiaries would have to work with would be the paid in capital. Up until such time as they have fully issued their authorized capital, can you assume that no matter how the 8 per cent or 20 times is applied, they could continue to authorize the shares under the authorized capital until they had exhausted that?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, in the legislation there has always been an overall ceiling on the share of the market that can be taken by the foreign bank community in Canada. Under Bill C-57 and Bill C-15 the share was to be 15 per cent of the commercial financing done by all Canadian banks. I think the feeling, both in this committee and in the House committee, after hearing the foreign bank witnesses, was that the base was an incorrect one; the base was limited. Certainly, the foreign banks made that point quite strongly.

In response to those representations, and the recommendations of the committees, the base has been changed to all Canadian assets, and the percentage has been reduced from 15 per cent of the old base to 8 per cent of the new base—8 per cent of the new base being just slightly more generous, having more or less the same impact on the bigger, new base, in terms of absolute figures, as the 15 per cent of the old base.

That is the rationale for that. That is in place. Foreign banks will not be able to have more than 8 per cent of the Canadian banking market. Excluded from that banking market is the foreign currency business they might do. I believe that was also a matter of concern to this committee, and the recommendation looks after that problem.

**Senator Connolly:** But the base figure would include the assets of any foreign banks in being under this act at the time. It is all the banking assets in Canada.

**Mr. Kennett:** All the banking assets in Canada, including the banking assets in the existing Canadian banks—yes, at this time.

[Traduction]

**Le président:** Nous avons également eu quelques difficultés à apprécier pleinement les implications des restrictions que vous avez imposées aux activités des filiales de banques étrangères. Vous avez repris la limite qui figurait dans le premier projet de loi, à savoir une limite de 20 fois le capital social autorisé. C'était une limite à sens unique pour les filiales de banques étrangères effectuant des opérations bancaires au Canada. Puis, dans le bill C-14, vous avez ajouté une nouvelle disposition imposant des restrictions à l'actif des filiales de banques étrangères. Vous avez imposé une limite de 8 p. 100 du montant global de l'actif national de toutes les banques. Dans la détermination de ces 8 p. 100, doit-on inclure également l'actif des filiales de banques étrangères?

**M. Kennett:** Oui.

**Le président:** Pouvez-vous m'expliquer quel est le principe directeur? On parle de 20 fois le capital social autorisé. Il doit y avoir une raison pour qu'on parle de «capital social autorisé». En fait, ce que les filiales des banques étrangères auraient eu à leur disposition serait le capital versé. Jusqu'à ce qu'elles aient entièrement mis en circulation leur capital autorisé, peut-on supposer que, peu importe comment s'appliqueraient les 8 p. 100 ou le multiplicateur de 20, elles pourraient continuer à autoriser l'émission des actions du capital autorisé jusqu'à ce qu'il n'y en ait plus?

**M. Kennett:** Monsieur le président, la loi a toujours prévu un plafonnement en ce qui concerne la part du marché qui peut être détenue par les banques étrangères implantées au Canada. En vertu du bill C-57 et du bill C-15, cette part devait représenter 15 p. 100 du crédit commercial de toutes les banques canadiennes. Je pense que les membres de notre Comité comme ceux du comité de la Chambre ont eu l'impression, après avoir entendu les témoins des banques étrangères, que la base était inexacte. Elle est trop restreinte. Il n'y a pas de doute, les banques étrangères ont insisté fortement sur ce point.

Suite à ces doléances et aux recommandations des comités, la base a été changée, c'est-à-dire qu'on parle maintenant de l'actif national total, et le taux est passé de 15 p. 100 de l'ancienne base à 8 p. 100 de la nouvelle base—cette limite de 8 p. 100 de la nouvelle base est juste un peu plus généreuse et elle a plus ou moins la même incidence sur la nouvelle base plus considérable, en termes de chiffres absolus, que les 15 p. 100 de la base précédente.

C'est la raison d'être de ce changement. Il a été accepté. Les banques étrangères ne pourront pas posséder plus de 8 p. 100 du marché bancaire canadien. Les transactions en monnaie étrangère qu'elles peuvent faire sont exclues de ce marché bancaire. Je pense que cette question a également préoccupé notre Comité, et la recommandation résout le problème.

**Le sénateur Connolly:** Néanmoins, la base inclurait l'actif de toute banque étrangère régie par cette loi à ce moment-là. Il s'agit de l'actif de toutes les banques du Canada.

**M. Kennett:** L'actif de toutes les banques faisant des opérations au Canada, y compris l'avoir des banques canadiennes actuelles—oui.



[Text]

**Senator Connolly:** Existing Canadian banks, and any foreign banks that might be in the Canadian banking system at the time the calculation was made.

**Mr. Kennett:** Yes, that is correct. Having established the overall ceiling, the next question was: How do you ensure that the ceiling will not be exceeded? There are two ways in which we can do that: one is by controlling entry; and the other is by controlling the asset size of the individual institution. That is where we come to the 20 times authorized capital. That is strictly a size control. The issued capital will build up until it approaches authorized capital, and the foreign bank will then come back to the Minister of Finance to seek authority for an increase in his authorized capital. If he does not get that increase, then his paid in capital will eventually become his authorized capital, and his growth will be restricted to 20 times that. When he has reached that limit, he will stop growing. That is our ultimate control for the overall ceiling.

**The Chairman:** There are two limitations there. There is the 8 per cent on assets—

**Mr. Kennett:** But that is for the whole system, sir.

**The Chairman:** Yes, I know that. Both of them are intended to work. Is there any way in which the 20 times authorized capital limitation could be one figure, and the 8 per cent of domestic assets—I notice we have not been distinguishing this. This is not 8 per cent of all assets; it is 8 per cent of the domestic assets—in other words, the international side is not looked at. Can those two formulae produce different results; and, if they do, which one do you take?

**Mr. Kennett:** In the administration of the law, the effect would be to ensure that they did not. There is a complication, in the sense that we have a new concept in the legislation, a concept of deemed capital. The deemed capital concept introduces some flexibility, so that capital can be provided for that foreign business without getting into the way of the 8 per cent overall control and the 20 times authorized capital. That is a new wrinkle, if you like, in the legislation.

**The Chairman:** That wrinkle would relate to the formula of 20 times authorized capital. That authorized capital is capital already—no, it is not capital until it is issued, but how are you going to deem some part of it as being capital? Is what you mean that you are going to deem that some part of that was related to the international assets?

**Mr. Kennett:** That is correct, sir.

**The Chairman:** The effect of that would be to reduce the 20 times authorized capital. It would not have any effect on the 8 per cent of domestic assets.

**Mr. Kennett:** That is correct.

**The Chairman:** Therefore, applying those two calculations, you could get different results. Which one do you take—the higher one?

**Mr. Kennett:** No. What you are trying to ensure is that the Canadian business of the foreign banks does not exceed 8 per

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Les banques canadiennes actuelles ainsi que toutes les banques étrangères qui peuvent faire partie du système bancaire canadien au moment où le calcul est fait.

**M. Kennett:** Oui, c'est exact. Ayant établi le plafonnement, la prochaine question était de savoir «comment veiller à ce qu'il ne soit pas dépassé?» Il y a deux façons de faire cela. L'une est de contrôler l'entrée et l'autre est de contrôler l'actif de chaque banque. C'est ici qu'entre en jeu la limite de 20 fois le capital autorisé. C'est strictement un contrôle de l'importance de l'institution. Le capital en circulation augmentera jusqu'à ce qu'il approche le capital autorisé et la banque étrangère s'adressera ensuite au ministère des Finances pour obtenir l'autorisation d'augmenter son capital autorisé. Si elle n'obtient pas cette autorisation, alors son capital versé deviendra éventuellement son capital autorisé et son taux de croissance sera limité à 20 fois celui-ci. Lorsqu'il aura atteint cette limite, il cessera d'augmenter. C'est ainsi que nous contrôlons le plafonnement.

**Le président:** Il y a deux limites. Il y a les 8% de l'actif—

**M. Kennett:** Mais cela s'applique à tout le système, monsieur.

**Le président:** Oui, je le sais. Les deux devraient fonctionner. Pourrait-on remplacer cette limite de 20 fois le capital autorisé ainsi que les 8% de l'actif national par un seul chiffre. Je remarque que nous n'avons rien précisé à ce sujet. Ce n'est pas 8% de tous les avoirs. C'est 8% de l'actif national. En d'autres termes, on ne se préoccupe pas des transactions internationales. Ces deux formules peuvent-elles donner des résultats différents et, dans l'affirmative, lequel choisissez-vous?

**M. Kennett:** L'application de la loi aurait pour effet de s'assurer que cela ne se produit pas. Il y a une complication due au fait que nous avons un nouveau concept dans la loi, le concept du capital réputé. Celui-ci introduit une certaine souplesse, c'est-à-dire qu'on peut mettre en circulation le capital nécessaire sans être assujéti au contrôle global de 8% ou à la formule de 20 fois le capital autorisé. C'est une innovation de la nouvelle loi.

**Le président:** Cette innovation concerne la formule du 20 fois le capital autorisé. Ce dernier est déjà du capital. Non, tant qu'il n'y est pas mis en circulation. Néanmoins, comment allez-vous considérer une partie de celui-ci comme étant du capital? Allez-vous prétendre qu'une partie de celui-ci a trait à l'actif international?

**M. Kennett:** C'est exact.

**Le président:** Cela aurait pour effet de rabaisser la limite de 20 fois le capital social autorisé, sans avoir de conséquence sur celles des 8% sur l'ensemble des avoirs des banques canadiennes.

**M. Kennett:** C'est exact.

**Le président:** Par conséquent, en appliquant ces deux calculs, on peut obtenir des résultats différents. Lequel faut-il prendre? Le plus élevé?

**M. Kennett:** Non. Il faut faire en sorte que les activités des banques étrangères au Canada ne dépassent pas 8% du total



[Text]

cent of the total Canadian banking business, and you will take the capital calculations that produce that control.

**The Chairman:** So do I understand that if you find the 8 per cent is exceeded, that is the limit that foreign bank subsidiaries can expand—without ever looking at the 20 times authorized capital?

**Mr. Kennett:** What you would have is certain authorized capital allocated to that domestic business, and then 20 times that. But you would then have certain deemed capital set aside, which would support the international business, which presumably you would not want to constrain by this 20 times authorized capital limitation.

**The Chairman:** But in connection with that deemed capital provision in relation to the use of that capital, in relation to international operations, would that entitle the foreign bank subsidiary to say, "In relation to my domestic assets I need a higher authorized capital"?

**Mr. Kennett:** Yes, it could result in that. Mr. Clennett, can you explain this any better than I? Mr. Clennett has had the advantage of working with the legal draftsmen and refining some of these concepts. Perhaps he can do better than I.

**Mr. Clennett:** The basic control device that we are looking at is, first, how big is the foreign segment at a given point in time? This has to be in anticipation. At the end of December 1978 we were looking at a figure of, if I remember rightly, \$10.5 billion. In other words, if that was the figure that was valid at this point in time the minister would be restricted by a section, whose number I forget at the moment; he should not be authorizing any capital that would have the result of the foreign bank segment exceeding \$10.5 billion. Therefore, the total capital that he should be authorizing for all of the foreign banks together would be one-twentieth of that.

The deemed capital is a complication of that. As a broad concept, the minister should not authorize for all of the foreign banks individually more than one-twentieth of \$10.5 billion, if that is the target he is looking at. Whenever a foreign bank says it wants to increase its capital, we would record the total amount of authorized capital that existed at that point in time for all the foreign banks, and then we would multiply it by 20 and see how this relates to \$10.5 billion. If there is room the minister could authorize more to that bank. Therefore, this figure should never be exceeded.

The only point about it is that this wording of the section is in anticipation, so in point of fact the minister has to look at it and say to himself that he is allowed a certain amount of leeway, the kind of flexibility that your report visualized on Bill C-15, and he consider what he thinks will happen. He has a certain amount of flexibility. It is not down to an exact figure, because he has to use judgment, which presumably will be based on recommendations he is given, as to how much he thinks he can go to. In practical terms, he has to use his

[Traduction]

des activités des banques canadiennes et il faut calculer le capital selon la formule qui assure ce contrôle.

**Le président:** Dois-je comprendre que si on constate que les 8% sont dépassés—ce pourcentage représentant la limite d'expansion des filiales de banque étrangère—il n'est pas du tout nécessaire de considérer la limite de 20 fois le capital social autorisé?

**M. Kennett:** On aurait un certain capital social autorisé qui, une fois multiplié par 20, servirait à déterminer le montant global d'activités nationales permises. Mais il y avait ensuite un certain capital réputé être mis de côté pour les activités internationales, qu'en principe, on ne voudrait pas assujettir à la limite de 20 fois le capital social autorisé.

**Le président:** Mais cette disposition sur le capital réputé mis de côté pour les opérations internationales permettrait-elle à la filiale de banque étrangère de dire qu'elle a besoin d'une augmentation de son capital social autorisé pour son actif national?

**M. Kennett:** Oui, cela pourrait arriver. Monsieur Clennett, pourriez-vous expliquer cela mieux que moi? M. Clennett a eu la chance de travailler avec les rédacteurs du service juridique pour préciser certaines de ces notions. Il pourrait peut-être mieux vous éclairer que moi.

**M. Clennett:** Fondamentalement, le système de contrôle que nous examinons vise tout d'abord à déterminer l'ampleur du secteur étranger à un moment donné. Cela doit se faire par anticipation. A la fin décembre 1977, si mes souvenirs sont bons, nous avions un chiffre de \$10.5 milliards. En d'autres termes, si tel était le chiffre alors valable, le ministre serait limité par une disposition dont j'oublie le numéro pour le moment; en effet, il ne devrait pas autoriser de capital social dont le montant serait tel que les activités bancaires à l'étranger dépasseraient \$10.5 milliards. Par conséquent, le total du capital qu'il pourra autoriser pour l'ensemble de toutes les banques étrangères sera égal à un vingtième de ce montant.

Le capital réputé mis de côté constitue une complication de ce qui précède. De façon générale, pour toutes les banques étrangères prises individuellement, le ministre ne devra pas autoriser plus d'un vingtième de \$10.5 milliards, si tel est l'objectif qu'il considère. Lorsqu'une banque étrangère dit qu'elle veut augmenter son capital social, il nous faut examiner le montant total du capital social autorisé qui était alors fixé pour toutes les banques étrangères, le multiplier par vingt et voir où le résultat se situe par rapport aux \$10.5 milliards. S'il a une certaine marge, le ministre peut autoriser cette banque à augmenter son capital. Il ne faudra par conséquent jamais dépasser ce chiffre.

Le seul problème, c'est que le libellé de cette disposition contient une anticipation, de sorte que le ministre doit se demander s'il dispose de la latitude que votre rapport avait vue dans le bill C-15, pour se demander ensuite ce qui se passera. Il dispose donc d'une certaine flexibilité. Il n'y a pas de montant exact et il doit faire preuve de discernement en se fondant aussi, sans doute, sur des recommandations qui lui sont données quant au plafond qu'il pense pouvoir se fixer. En fait, il doit donc prendre une décision et dire qu'il n'autorisera

[Text]

judgment and say that he will not authorize capital that will have that effect. Does that help?

**The Chairman:** It is a discretionary power in the minister.

**Mr. Kennett:** Quite; it is.

**Senator Connolly:** With a ceiling.

**Mr. Clennett:** Under a ceiling.

**Senator Connolly:** Under a ceiling?

**Mr. Kennett:** That is right.

**Mr. Scott:** Perhaps I could ask this of Mr. Clennett in a more pedestrian way. If you look at it from day one and how it is going to start, which element in the formula is assumed first? In other words, do you assume a dollar size for the 8 per cent of total domestic assets of all banks, convert that into dollars and say that this is the target, and then go on to establish authorized capital for the various applicants to enable them to consume that amount?

**Mr. Clennett:** Yes.

**Senator Connolly:** Could I just get this clarified? On day one you may have five different applications for foreign bank subsidiaries, and you have a ceiling for the total that can be allowed to all of them. Suppose some are more ambitious than others and want a relatively larger capital allocation, is there any way of dealing with them on an equitable basis?

**Mr. Kennett:** That is a good question on an administrative difficulty that could be a real problem for us. It is hard to know. At the moment we do not anticipate a serious rationing problem. However, if we run into a problem because there are a great many applicants who want a great deal of capital, we will have to ration that capital. How will we do it? I suppose for the *de novo* institutions, which have not been here before and are starting new, presumably with something like zero assets, or very close to zero, we will provide them with enough scope. Indeed, the law requires them to have \$5 million of authorized capital and \$2.5 million of paid up capital, and 20 times that provides for an automatic ceiling in that case; they would get that, and they would be permitted and encouraged to grow to whatever size is necessary for them to become profitable. If we are in a rationing position and have a very big player in the game, he may be given enough growth to enable him to grow at about the rate of the system for the next year or so. In the initial stages the applicants will not be given a lot of extra growth potential; they will have to keep coming back to enable us to control the individual participants to ensure that the upper ceiling is not fractured.

There has been another change in the legislation in this area from the previous bill. I believe it was a change that was brought to the attention of Parliament earlier; it is not wholly new. In the initial bill the proposal would have tied the authorized capital allocation to the overall ceiling. The current bill ties to the overall ceiling the anticipated capital position, or the anticipated growth size of the bank, so that it does give some flexibility. I think both committees sought some flexibility

[Traduction]

pas de capital social qui aura cette conséquence. Est-ce plus clair?

**Le président:** C'est donc pour le ministre un pouvoir discrétionnaire.

**M. Kennett:** Entièrement, en effet.

**Le sénateur Connolly:** Avec un plafond.

**M. Clennett:** Sous un plafond.

**Le sénateur Connolly:** Sous un plafond?

**M. Kennett:** C'est exact.

**M. Scott:** Je pourrais peut-être poser cette question à M. Clennett de façon plus simple. Si vous considérez les choses au commencement pour voir comment elles vont démarrer, quel élément de la formule faut-il évaluer d'abord? En d'autres termes, faut-il donner un montant quantitatif aux 8 p. 100 du total de l'actif national de toutes les banques, pour le convertir en dollars et dire que cela représente l'objectif, pour fixer ensuite un capital social autorisé pour les différents candidats et leur permettre d'utiliser ce montant?

**M. Clennett:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Pourriez-vous m'expliquer cela? Le premier jour, il peut y avoir cinq différentes demandes émanant de filiales de banque étrangère alors qu'il existe un plafond pour le total qui peut leur être consenti à toutes. Supposez que certaines soient plus ambitieuses que d'autres et qu'elles demandent un capital relativement plus important. Est-il possible de traiter avec elles de façon équitable?

**M. Kennett:** C'est là une bonne question sur une difficulté d'ordre administratif qui pourrait représenter un problème réel pour nous. Il est difficile de juger. Pour le moment, nous n'envisageons pas de graves problèmes de rationnement. Cependant, nous risquons d'en avoir si beaucoup trop de candidats demandent beaucoup de capital. Comment nous y prendrons nous? Je suppose que pour les nouvelles institutions, qui partent de zéro, sans avoirs ni actifs, ou presque, nous leur donnerons suffisamment de possibilités. En fait, la loi exige qu'elles disposent de 5 millions de dollars de capital social autorisé et 2,5 millions de dollars de capital versé; 20 fois cela fixe automatiquement le plafond; elle obtiendraient cela et seraient autorisées et encouragées à croître jusqu'à acquérir la taille nécessaire pour qu'elles soient rentables. Si nous devons fixer des limites et que nous avons dans le jeu un joueur important, il pourra fort bien avoir la possibilité de croître suffisamment au rythme de la croissance de l'économie de l'année suivante. Au départ les candidats ne disposeront pas d'une grande marge de croissance potentielle supplémentaire; il leur faudra revenir pour nous permettre de contrôler chaque participant et nous assurer que le plafond n'a pas été dépassé.

Une autre modification apparaît dans le Bill par rapport au précédent. Je crois qu'il s'agit d'un changement qui a été notifié au Parlement plus tôt; il n'est pas complètement nouveau. Dans le Bill initial cette disposition aurait fait de l'allocation de capital autorisé et du plafond global, des éléments solidaires. Le Bill actuel fait dépendre le capital anticipé, ou si vous voulez la croissance anticipée de la banque, du plafond global fixé, donnant ainsi au dispositif plus de souplesse. Si je



[Text]

ty in this area; they were afraid that there was too much rigidity in the original government proposal. Certainly, that is the way I interpret the Senate recommendation in this area.

We have tried to introduce some flexibility by giving the minister some judgment about what he expects the growth potential of these institutions to be, so that he can take that judgment into account, as opposed to a strictly arithmetic calculation. The fact is that it is very seldom that a bank's paid up capital and authorized capital would be the same. Normally, as the paid up capital approaches the authorized capital the bank will be anxious to get that authorized capital increased, so this gives us a little bit of flexibility to take that margin into account.

**Senator Connolly:** Are you satisfied that you have enough authority, if you have to ration, to be able to do the rationing, to deal with these people?

**Mr. Kennett:** Yes, we are satisfied.

**Senator Connolly:** I apologize, Mr. Scott, for butting into your questions.

**Mr. Scott:** Remembering that in the white paper the concept was one of having—whether it was intended to be statutory or merely notional—an average authorized capital of \$500 million, I think it was, are there any notional numbers for either the 8 per cent figure or for a typical authorized capital that will be a start-up sum in order to deal with what one might presume will be a foot race to the door on opening day?

**Mr. Kennett:** The 8 per cent is a ratio on a base that continues to grow, so the absolute number will continue to grow. When we first made the calculation on the basis of the 15 per cent of the other base the amount that was turned up was about \$7.8 billion. When we did the calculation at the end of 1978, I believe, on the basis of the 15 per cent calculation on the old base and the 8 per cent on the new base, the numbers were roughly \$10.1 billion and \$10.6 billion, the new base giving an additional \$500 million of flexibility.

On the new base the current figure would be about \$12 billion, and this \$12 billion as the overall ceiling can be compared to a figure of about \$4.8 billion, which is represented by the total asset size of subsidiaries of foreign banks now operating in Canada. That would seem to give us quite a lot of room.

The intention is that those subsidiary corporations will convert to banks and will bring the \$4.8 billion into the system, and that the new banks will have that almost \$8 billion of additional flexibility to absorb. As I say, the whole thing grows, being 8 per cent of the base, as the base grows.

**The Chairman:** And they contribute to the growth.

**Mr. Kennett:** They do indeed, sir.

[Traduction]

ne me trompe, les deux comités ont cherché une certaine flexibilité en ce domaine; ils ont craint que la proposition initiale du gouvernement ne soit trop rigide. C'est en tout cas la façon dont j'interprète la recommandation du Sénat en la matière.

Nous avons essayé d'introduire un peu de souplesse en donnant au ministre la possibilité de donner son avis sur le niveau de croissance possible de ces institutions, et d'opposer ainsi ce jugement à un calcul strictement mathématique de la croissance. De fait, il est très rare que le capital versé d'une banque soit égal à son capital autorisé. Habituellement, lorsque le capital versé se rapproche du capital autorisé, la banque cherchera à accroître son capital autorisé, si bien que l'on dispose alors d'une certaine marge de manœuvre permettant une certaine souplesse.

**Le sénateur Connolly:** Pensez-vous avoir suffisamment de moyens, si vous devez faire la répartition, pour être capable de la faire et de négocier avec ces gens?

**M. Kennett:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Veuillez m'excuser, Monsieur Scott, d'intervenir dans vos questions.

**M. Scott:** Je me souviens que dans le Livre blanc l'idée était celle d'un capital autorisé moyen de \$500 millions de dollars, je ne sais plus très bien si cela devait être dans les statuts ou simplement un ordre de grandeur proposé; a-t-on imaginé des chiffres par exemple pour les 8 p. 100 ou pour un capital autorisé type qui serait une somme de départ, cela afin de pouvoir faire face à la foule le jour d'ouverture?

**M. Kennett:** Le chiffre de 8 p. 100, est un pourcentage calculé à partir d'une base qui continue de croître, si bien que le chiffre absolu continuera lui aussi de croître. Lorsque nous avons commencé à faire les calculs sur la base de 15 p. 100 de l'autre base, nous sommes arrivés à un montant d'environ \$7,8 milliards. Puis nous avons fait le calcul à la fin de 1978, je crois, sur la base de 15 p. 100 à partir de l'ancienne base, et de 8 p. 100 sur la nouvelle base. Les chiffres auxquels nous sommes parvenus étaient de \$10,1 milliards et \$10,6 milliards environ; la nouvelle base nous donnait une marge supplémentaire de \$500 millions.

Sur la nouvelle base, les chiffres actuels seraient d'environ \$12 milliards, lesquels en tant que plafond global peuvent être comparés aux chiffres de \$4,8 milliards, qui représentent le montant total des avoirs des filiales de banques étrangères opérant actuellement au Canada. Voilà qui nous laisserait une marge de manœuvre confortable.

L'idée est que les filiales se convertiront en banques et apporteront les \$4,8 milliards dans le circuit si bien que les nouvelles banques auront à absorber les \$8 milliards de dollars ou presque, de marge de manœuvre supplémentaire. Comme je le disais, on doit s'attendre à une croissance de l'ensemble de 8% de la base au fur et à mesure que celle-ci augmente.

**Le président:** Et ils contribuent à la croissance.

**M. Kennett:** Sans aucun doute, monsieur le président.

[Text]

**Mr. Scott:** My last question on this, Mr. Chairman, is: Taking the \$12 billion current figure as an example, does that have, in the formula used to arrive at it, an element against which the 8 per cent is applied of anticipated foreign assets—that is, foreign bank subsidiary assets—or is that an add-on?

**Mr. Clennett:** Yes, it does. The \$12-billion figure is perhaps a little on the high side, but it is in that ballpark. That was calculated by estimating the assets which would seem to fit into that category. There is a Schedule Q in Bill C-14. It was assuming that all the current foreign bank subsidiaries would be converted. It was assuming, I think, that the Continental Bank would be merged with the IAC, which is part of their commitment already. So this was a sort of maximum top-side figure of what would be produced. That is how it was achieved.

**Mr. Kennett:** So it does take in the \$4.8 billion of assets that would be transferred.

**Senator Connolly:** Domestic assets that would be transferred.

**Mr. Kennett:** Yes.

**Senator Lang:** Mr. Kennett, have you any idea of what leverage is required for a foreign bank subsidiary to be profitable?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, the answer is that I do not. I would like to have.

**Senator Lang:** May I suggest that 20 times is no money?

**Mr. Kennett:** Let me comment on that. We do have two relatively new banks in the country, the Northland and the Canadian Commercial and Industrial Bank. They have given us an interesting recent example of growth and profitability. In fact, both banks have been profitable pretty much from day one. Neither bank has reached the 20 times authorized capital. The level of profitability, sir, is still relatively low.

**Senator Barrow:** What is their authorized capital?

**Mr. John F. Lewis, C.A., Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, Schedule A in the bill indicates that.

**Mr. Macpherson:** That is shown on page 321, in Schedule A. The authorized capital of the Northland Bank is \$17 million, and that of the Canadian Commercial and Industrial Bank is \$40 million.

**Senator Lang:** That is authorized, but not paid up.

**Mr. Macpherson:** The paid-up capital for the Canadian Commercial and Industrial Bank is about \$20 million and for the Northland about \$9 million.

**Senator Lang:** Have they reached the 20 times ratio on their assets?

**Mr. Macpherson:** No, sir, not yet.

**Mr. Kennett:** They are moving rapidly towards it.

[Traduction]

**M. Scott:** La dernière question à ce sujet, Monsieur le président: si l'on prend le chiffre actuel de \$12 milliards pour exemple, y a-t-il dans la formule utilisée pour arriver à ce chiffre un élément auquel s'appliquent les 8% d'avoirs étrangers anticipés, c'est-à-dire des actifs de filiale de banques étrangères, ou est-ce simplement en plus?

**M. Clennett:** Oui. Le chiffre de 12 milliards de dollars est peut être un peu élevé, mais c'est ce que l'on obtient. Il a été calculé en faisant une estimation des avoirs qui rentreraient dans cette catégorie. Il y a dans le nouveau Bill C-14 une annexe Q. On a supposé que toutes les filiales actuelles de banques étrangères seraient converties. On supposait, je pense, que la Continental Bank fusionnerait avec IAC, qui fait déjà partie de ses engagements. Si bien qu'on a une espèce de chiffre maximum de ce à quoi on arrive. Voilà comment on a obtenu ces chiffres.

**M. Kennett:** Alors il faut y inclure les \$4,8 milliards d'avoirs qui seraient transférés.

**Le sénateur Connolly:** Des avoirs nationaux qui seraient transférés.

**M. Kennett:** Oui.

**Le sénateur Lang:** Monsieur Kennett, avez-vous une idée du coefficient de capital autorisé sur lequel pourrait compter une filiale d'une banque étrangère pour être rentable?

**M. Kennett:** Monsieur le président, la réponse est non. Mais j'aimerais bien qu'on m'explique.

**Le sénateur Lang:** Disons que le rapport de 20 fois l'actif ne représente pas beaucoup d'argent.

**M. Kennett:** Un mot, si vous me le permettez. Nous avons deux banques relativement nouvelles au pays, La Northland et la Banque commerciale et industrielle du Canada. Elles constituent un exemple intéressant de croissance et de rentabilité. En fait, les deux banques sont rentables depuis le premier jour de leur existence. Ni l'une ni l'autre n'a atteint le capital social autorisé de 20 fois son actif. Le niveau de rentabilité, Monsieur, est encore relativement faible.

**Le sénateur Barrow:** Quel est leur capital social autorisé?

**M. John F. Lewis, c.a., conseiller auprès du Comité:** Monsieur le président, l'Annexe A du projet de loi renferme ces données.

**M. Macpherson:** On les retrouve à la page 321, à l'Annexe A. Le capital social autorisé de la Northland est de \$17 millions, et celui de la Banque commerciale et industrielle du Canada est de \$40 millions.

**Le sénateur Lang:** Ça c'est le capital autorisé, mais non versé.

**M. Macpherson:** Le capital versé, pour la Banque commerciale et industrielle du Canada, est d'environ \$20 millions et pour la Northland, de \$9 millions.

**Le sénateur Lang:** Ont-elles atteint le rapport de 20 fois leur actif?

**M. Macpherson:** Non, Monsieur, pas encore.

**M. Kennett:** Elles s'en rapprochent rapidement.



[Text]

**Senator Lang:** Are they making any money?

**Mr. Kennett:** Oh, yes, they are making money.

**The Chairman:** Do you mean they are moving rapidly to where they will become static?

**Mr. Kennett:** No, I do not think they will become static. Both banks are moving towards that 20 times ratio, though.

**Mr. Macpherson:** Of course, they are not constrained.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, how much authorized capital would there be for foreign banks to enable them to have 8 per cent of \$12 billion in assets? That is the maximum.

**Mr. Macpherson:** There would be \$600 million.

**Senator Connolly:** That is the ceiling.

**Mr. Kennett:** At the moment.

**The Chairman:** Speaking in terms of bank operations of the size that you have to look at here, when you have Canadian, have foreign bank subsidiaries, have new chartered banks and have the existing chartered banks, is \$600 million in those terms a terrifying figure?

**Mr. Kennett:** No, sir. I don't find it terrifying.

**The Chairman:** From the point of view of a threat or competition?

**Mr. Kennett:** Well, from the point of view of a threat, it can never occupy more than 8 per cent of the market. That is not a serious threat. On the other hand, it ought to be big enough to provide some useful competition in the marketplace.

**The Chairman:** Are you satisfied on that point that 8 per cent is not too low a percentage?

**Mr. Kennett:** I think, Mr. Chairman, that it will be adequate. It is hard for us to know precisely how this market will develop, but I would think that if we have, let us say, 45 foreign banks operating here, we will probably have 10, 12 or 15 that are aggressive and successful in capturing significant shares of certain of the markets that exist here. It will be important, to ensure that this competition is effective, to be able to provide the capital necessary for those rapidly growing and dynamic banks and to give the stagnant operations no more authorized capital than they need.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, may I just go back at this again? The total domestic assets that banks have, you say, is about \$12 billion. Eight per cent of that is \$960 million.

**Mr. Macpherson:** I am sorry, senator, but the \$12-billion figure is 8 per cent of the total. The total would be about \$150 billion.

**Senator Barrow:** Oh, I am sorry. That is different. All right.

**Mr. Kennett:** It is more like \$100 billion.

**Mr. Lewis:** Mr. Chairman, one question arose from the last meeting of this committee. On Schedule Q, the listing of

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** Font-elles de l'argent?

**M. Kennett:** Oui, elles en font.

**Le président:** Voulez-vous dire qu'elles s'acheminent rapidement vers un point statique?

**M. Kennett:** Non, je ne crois pas qu'elles deviendront statiques. Mais elles se rapprochent toutefois du rapport de 20 fois leur actif.

**M. Macpherson:** Évidemment, elles ne sont pas contraintes.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, combien de capital social autorisé faudrait-il aux banques étrangères pour leur permettre de posséder 8% de \$12 milliards d'actif? C'est le maximum.

**M. Macpherson:** Il y faudrait \$600 millions.

**Le sénateur Connolly:** C'est le maximum.

**M. Kennett:** Pour le moment.

**Le président:** Quand on parle d'opérations bancaires comme celles qui nous occupent présentement, quand on parle de banques canadiennes, de filiales étrangères, de banques à charte existantes et nouvelles, le chiffre de \$600 millions est-il exorbitant?

**M. Kennett:** Non, Monsieur. Je ne crois pas.

**Le président:** Sur le plan menace ou concurrence?

**M. Kennett:** Eh bien, pour ce qui est de la menace, elles ne peuvent jamais occuper plus de 8 p. 100 du marché. Ce n'est pas une menace sérieuse. Par ailleurs, elle est suffisante pour assurer une certaine concurrence utile sur le marché.

**Le président:** Êtes-vous convaincu que 8 p. 100 n'est pas un rapport trop faible?

**M. Kennett:** Je crois, monsieur le président, que c'est convenable. Il est difficile pour nous de connaître précisément l'ampleur que prendra le marché, mais je serais porté à croire que si nous avons, disons, 45 banques étrangères en exploitation ici, il y en aura probablement, dix, douze ou quinze qui réussiront à s'approprier une part importante de certains de nos marchés. Il faudra s'assurer que cette concurrence est efficace et qu'elle permet d'obtenir le capital qu'il faut pour les banques dynamiques qui connaissent une croissance rapide et pour ne donner aux opérations stagnantes que le capital social autorisé qu'il leur faut.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, permettez-moi de revenir là-dessus encore une fois. L'actif national global des banques est d'environ \$12 milliards; 8 p. 100 de ce montant font \$960 millions.

**M. Macpherson:** Je suis désolé, Sénateur, mais les \$12 milliards représentent 8 p. 100 de l'ensemble. Le total s'élève à environ \$150 milliards.

**Le sénateur Barrow:** Oh, pardonnez-moi. Ce n'est plus la même chose. ça va.

**M. Kennett:** \$100 millions serait plus dans l'ordre.

**M. Lewis:** Monsieur le président, on a soulevé une question à la dernière réunion du Comité. A l'Annexe Q, dans le relevé

[Text]

domestic assets, under loans it says "Other loans in foreign currencies," and the question was: What was included in "Other loans in foreign currencies"? Are these loans in Canada in foreign currencies?

**Mr. Kennett:** Yes.

**Mr. Lewis:** They are loans in Canada?

**Mr. Kennett:** Yes.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, on that basis, the total amount of authorized capital of these new foreign banks would be \$400 million.

**Senator Connolly:** That is 12 per cent of \$150 billion?

**Senator Barrow:** No, 8 per cent of \$100 billion, and it would be one-twentieth of that for the authorized capital.

**Mr. Kennett:** If you use \$100 billion as the base, the stock, and you apply the 8 per cent to that, you arrive at a market share for the foreign banks of \$8 billion, and one-twentieth of that is, indeed, \$400 million, which would be the maximum authorized capital.

**Senator Barrow:** That is the point I was making.

**Mr. Kennett:** The fact is, however, that it is closer to \$150 billion.

**Senator Barrow:** I was only using your figures, Mr. Clennett.

**Mr. Kennett:** We start off with a total market share of \$12 billion, and 108 per cent of that is \$150 billion. So, we really start from \$150 billion, working down to \$12 billion, and then converting that into \$600 million of authorized capital.

**Senator Buckwold:** We did ask the difference between authorized capital and paid-up capital, and how that might affect this particular situation.

**Mr. Kennett:** By law, senator, the paid-up capital may not be less than 50 per cent of the authorized. Certainly, at the outset we would anticipate that the banks would start at about the 50 per cent level.

**Senator Buckwold:** So, based on your figures, they would only need \$300 million of paid-up capital.

**Mr. Kennett:** That is correct.

**Senator Buckwold:** And you feel that that is enough security?

**Mr. Clennett:** You only need \$300 million, but that does not mean that we would be satisfied to have \$300 million financing that size of operation. That would be saying, in effect, that we would be satisfied with a 40-to-1 leverage, which in fact we probably would not.

**Mr. Kennett:** We certainly would not. I can say that more positively.

[Traduction]

de l'actif national sous l'en-tête «prêts», on retrouve «autres prêts en monnaie étrangère» et la question était de savoir ce que cela comportait. Ces prêts consentis au Canada sont-ils faits en monnaie étrangère?

**M. Kennett:** Oui.

**M. Lewis:** Il s'agit de prêts au Canada?

**M. Kennett:** Oui.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, à ce compte-là, le capital social autorisé de ces nouvelles banques étrangères serait de \$400 millions au total.

**Le sénateur Connolly:** C'est-à-dire 12 p. 100 de \$150 milliards?

**Le sénateur Barrow:** 8 p. 100 de \$100 milliards; et 1/20 de ce montant en capital social autorisé.

**M. Kennett:** Si vous utilisez \$100 milliards comme base, et que vous appliquez les 8 p. 100, la part du marché pour les banques s'élève à 8 milliards, et 1/20 de ce montant donne effectivement \$400 millions, ce qui constituerait le capital social autorisé maximum.

**Le sénateur Barrow:** C'est le point que je faisais valoir.

**M. Kennett:** En fait, ce chiffre est en réalité plus près de \$150 milliards.

**Le sénateur Barrow:** Je me servais tout simplement de vos chiffres, Monsieur Kennett.

**M. Kennett:** Nous commençons avec une part du marché total de \$12 milliards au total et 108 p. 100 de ce montant donne \$150 milliards. Donc nous avons au départ une somme de \$150 milliards que nous ramenons à \$12 milliards et que nous transformons ensuite en capital autorisé de \$600 millions.

**Le sénateur Buckwold:** Ce que nous voulons effectivement savoir, c'est la différence entre le capital autorisé et le capital libéré et en quoi cela pourrait toucher le cas précis qui nous intéresse.

**M. Kennett:** Aux termes de la loi, monsieur le sénateur, le capital libéré ne peut être inférieur à 50 p. 100 du capital autorisé. Certes, au départ on peut prévoir que la banque va entreprendre l'opération avec 50 p. 100 de la somme nécessaire.

**Le sénateur Buckwold:** Donc, en se fondant sur nos chiffres, la banque n'aurait besoin que de \$300 millions de capital libéré.

**M. Kennett:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Et vous estimez que ce sont là des garanties suffisantes?

**M. Clennett:** La banque n'a besoin que de \$300 millions, mais cela ne veut pas dire que nous nous contenterons de \$300 millions pour financer ce genre d'opération. Cela reviendrait à dire, en effet, que nous accepterions un rapport de 40 à 1, ce qu'en réalité, nous refuserions probablement.

**M. Kennett:** Certainement. Je puis l'affirmer en toute certitude.



[Text]

**Senator Buckwold:** Why would you not relate it to paid-up capital, then, rather than authorized capital?

**Mr. Clennett:** Because the paid-up capital is what they pay in, whereas the authorized—

**Senator Buckwold:** We know what the difference is. I am simply asking why you would not relate it to one as opposed to the other.

**Mr. Kennett:** Because we can control the authorized, whereas we cannot control the paid-up. They pay in the paid-up capital as they need to provide the capital base for their actual growth, and that will fluctuate right through the period.

**The Chairman:** I understood Mr. Macpherson to say that 50 per cent would have to be paid up in the beginning.

**Mr. Macpherson:** That is the minimum.

**Senator Connolly:** At all times that has to be maintained.

**The Chairman:** So, you are talking about an additional amount that may be there to take care of additional capital needs.

**Mr. Kennett:** That is right. That is their growth potential.

**Mr. Macpherson:** If I may interject, looking at it from the prudential standpoint, we may indeed want a specific bank to inject additional paid-up capital without permitting it to grow at the same time.

**Senator Buckwold:** That is the kind of assurance I am looking for. There would be some relationship between the paid-up capital and the growth in loans.

**Mr. Kennett:** Prudentially, that is quite important and there will be those controls.

**Mr. Macpherson:** We have the authority for that. Section 174 provides authority for the minister to issue regulations or directives concerning capital adequacy.

**The Chairman:** If there are no further questions, I should like to move on to another area.

A question was raised the other day in connection with mortgage loans; specifically, the authority being given in this bill in relation to the 10 per cent limitation, which really means going back to the original limitation.

**Senator Connolly:** Is this the point that Senator Cook raised and to which Senator McIlraith spoke?

**The Chairman:** I am not sure. Perhaps you will recall from the question I am going to put to Mr. Kennett.

I am wondering whether, in the determination of the 10 per cent limitation on mortgage loans, that applies only to mortgage loans by a bank and does not include mortgage loans that might be made by a subsidiary.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, that is the case. The 10 per cent restriction applies only to conventional mortgage loans

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Pourquoi ne ferait-on pas alors référence au capital libéré plutôt qu'au capital autorisé?

**M. Clennett:** Parce que le capital libéré est ce que la banque verse, tandis que le capital autorisé...

**Le sénateur Buckwold:** Nous connaissons la différence. Je me demande simplement pourquoi on ne ferait pas référence à l'un plutôt qu'à l'autre.

**M. Kennett:** Parce que le capital autorisé, on peut le contrôler, tandis qu'il n'en va pas de même du capital libéré. La banque verse le capital libéré parce qu'elle doit fournir le capital nécessaire pour sa croissance réelle et que cette valeur va fluctuer tout au long de l'opération.

**Le président:** J'ai cru entendre dire M. Macpherson que la banque devra verser 50 p. 100% au début.

**M. Macpherson:** C'est le minimum exigé.

**Le sénateur Connolly:** Cette somme doit être conservée tout au long de l'opération.

**Le président:** Donc, vous parlez ici d'une somme supplémentaire que l'on peut ajouter pour prévoir les besoins supplémentaires en capital.

**M. Kennett:** C'est exact. C'est-à-dire en prévision des possibilités de croissance.

**M. Macpherson:** Si je puis me permettre d'intervenir, en considérant la question avec prudence, on exigera peut-être d'une banque donnée, de verser un capital libéré supplémentaire sans que ce capital ne puisse s'accroître en même temps.

**Le sénateur Buckwold:** C'est ce dont je voulais m'assurer. Il existe un lien entre le capital libéré et la croissance des prêts.

**M. Kennett:** D'un point de vue de la stricte prudence, c'est très important et nous exercerons ces contrôles.

**M. Macpherson:** Nous sommes investis des pouvoirs à cette fin. L'article 174 prévoit que le ministre peut établir des règlements ou émettre des instructions concernant les liquidités qui doivent normalement être détenues.

**Le président:** Si vous n'avez pas d'autres questions, j'aimerais passer à un autre domaine.

On a posé une question l'autre jour sur les prêts hypothécaires, en particulier sur les pouvoirs accordés dans le présent projet de loi en ce qui concerne la limite de 10 p. 100, ce qui en réalité signifie que l'on retourne à la limite initiale.

**Le sénateur Connolly:** Est-ce là le point que le sénateur Cook a soulevé et sur lequel le sénateur McIlraith a donné des renseignements?

**Le président:** Je ne suis pas certain. Vous vous en souviendrez peut-être lorsque je vais poser ma question à M. Kennett.

Je me demande si cette limite de 10 p. 100 sur les prêts hypothécaires s'applique seulement aux prêts hypothécaires consentis par une banque et inclut les prêts hypothécaires susceptibles d'être consentis par une filiale.

**M. Kennett:** Monsieur le président, c'est effectivement le cas. La limite de 10 p. 100 ne s'applique qu'aux prêts hypothé-

[Text]

made by the bank. The bank may have a mortgage loan subsidiary, and that subsidiary can operate without limitation.

The rationale for that arises out of some concern for competitive equity. I think this concern was reflected in the report of this committee. Your committee made a recommendation in this regard, and then said, as I recall, that if that recommendation were not accepted the committee would want capital and liquidity requirements imposed on the mortgage business.

My recollection is that it was in the context of concern about competition with trust companies. In fact, what this does is to require a bank to do any conventional mortgage lending beyond the 10 per cent limit in a mortgage loan company, which is subject to all of the capital and liquidity constraints of any other mortgage loan company in the system. In other words, that business is done in complete competitive equality with those other companies and is under the same legislative framework as those companies.

**The Chairman:** To the extent that the banks make loans, are they not subject to the same limitation?

**Mr. Kennett:** A concern that some of the trust companies have expressed, a feeling that some of the trust companies have, is that the leverage constraints on them are somewhat more severe than those on the banks in general. I think some aspects of that are arguable. Nonetheless, that is a concern that they have. What this does is to apply to that part of the mortgage lending above 10 per cent the same leverage constraints as are applied to all other corporations of a similar character. The banks, of course, have leverage constraints. One would argue about whether they are in fact quite as severe as the ones applied to trust companies.

**The Chairman:** Why do you assume that, to the extent that the banks use a subsidiary mortgage company to make loans, such subsidiary would be subject to all of the constraints that a trust company in its mortgage operations would be subjected to?

**Mr. Kennett:** The subsidiary is required to be a loan company under the federal Loan Companies Act, which comes under Mr. Humphrys' supervision.

**Senator Connolly:** Senator Cook raised this matter in an earlier meeting of the committee. I do not purport to speak on his behalf at this point, because he has this problem very clearly in mind and I have not. I would hope that he would have an opportunity to come back to this point at a future meeting.

One of his concerns, as I recall the discussion, is that in terms of mortgage lending the banks are restricted to 10 per cent. There is that 10 per cent ceiling. He said that through the device of a mortgage loan company, the operations of which are fully guaranteed by the bank, the bank can go as far as it likes; and the trust companies, as I understand it, were

[Traduction]

caires habituellement consentis par la banque. La banque peut avoir une filiale qui consent des prêts hypothécaires sans limite.

La raison qui sous-tend cette disposition tient d'une égalité des chances d'exercer la concurrence. Je crois que le rapport de votre comité en a tenu compte. Votre Comité a formulé une recommandation à ce sujet et à dit ensuite, si je me souviens bien, que si cette recommandation n'était pas acceptée, le Comité aimerait que des exigences concernant le capital et les liquidités soient imposées aux sociétés qui consentent des prêts hypothécaires.

Si je me rappelle, cette question a été soulevée à la suite de préoccupations concernant la concurrence avec les sociétés de fiducie. En fait, cette disposition oblige une banque à consentir des prêts hypothécaires habituels au-delà de la limite de 10 p. 100 par l'entremise d'une société de prêts hypothécaires, elle-même, assujettie aux mêmes contraintes sur le capital et les liquidités que toute autre société hypothécaire. En d'autres termes, les opérations dans ce secteur se font en toute égalité de concurrence avec les autres sociétés et sont soumises aux mêmes lois.

**Le président:** Lorsque les banques font des prêts, ne sont-elles pas soumises à la même limite?

**M. Kennett:** Certaines compagnies fiduciaires ont l'impression que les limites qui leur sont imposées quant à leur droit de consentir des prêts hypothécaires sont quelque peu plus rigoureuses que celles qui touchent les banques en général. Je crois que sous certains aspects, cette impression peut se défendre. Néanmoins, telle est leur crainte. Cet article leur impose les mêmes restrictions qu'à toutes les autres corporations de la même catégorie en ce sens qu'elle limite le montant global de prêts hypothécaires qu'elles peuvent consentir à 10 p. 100 de leur passif-dépôts. Les banques, bien sûr, sont également soumises à des limites. On pourrait discuter à savoir si elles sont effectivement aussi sévères que celles qui sont appliquées aux compagnies fiduciaires.

**Le président:** Pourquoi présumez-vous que lorsque les banques utilisent une société hypothécaire filiale pour effectuer des prêts, cette filiale serait soumise à toutes les limites imposées à une compagnie fiduciaire dans ses opérations hypothécaires?

**M. Kennett:** La filiale doit être une compagnie de prêt en vertu de la Loi fédérale sur les compagnies de prêts, ce qui est du ressort de M. Humphrys.

**Le sénateur Connolly:** Le sénateur Cook a soulevé cette question lors d'une réunion précédente du Comité. Je ne prétends pas parler en son nom à ce stade-ci, parce qu'il conçoit très clairement ce problème, ce qui n'est pas mon cas. J'espère qu'il aura l'occasion de revenir sous cette question lors d'une future réunion.

Il s'inquiète notamment, si je me rappelle bien la discussion, de ce que les banques soient limitées à 10 p. 100 dans les cas du prêt hypothécaire. Il y a un plafond de 10 p. 100. Il a déclaré que par l'entremise d'une compagnie de prêts hypothécaires, dont les opérations sont pleinement garanties par la banque, celle-ci peut aller aussi loin qu'elle le désire; et que les



[Text]

concerned that the 10 per cent is really meaningless, because they may be restricted to 10 per cent by direct lending, but the sky's the limit when it comes to the mortgage loan subsidiary.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, that, I would say, is fair comment. But let us put it in the context of the legislation, which is meant to enhance competition in the financial system. So long as you are reasonably sure that the competition is fair and equitable, I do not know why you would want to cap it or prevent it.

**Senator Connolly:** Except that if the intention of the legislation is to restrict the banks to 10 per cent, but they can get around it by going the other route and incorporating mortgage companies, without limit on the lending capacity of that company, would it not be more forthright to have the legislation say the banks should have a higher percentage than 10 per cent?

**Senator Barrow:** Or no restriction at all.

**Senator Connolly:** Or no restriction at all.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, that is where this legislation started; there was no restriction whatsoever. The trust companies came before both committees. I think that both committees reflected some of the concern expressed by the trust companies, and consequently this kind of solution was sought. This kind of solution does not constrain the banks in the mortgage lending business to 10 per cent, because they can go beyond that, as you quite correctly noted, through a subsidiary.

**Senator Connolly:** In other words, they can do indirectly what they are prohibited from doing directly?

**Mr. Kennett:** They can do certain business indirectly; that is exactly correct. I think this was the argument in the other place, that led to this kind of recommendation and that is where this concept arose, that at least the competition could be seen to be fair; that if competition would occur in a subsidiary, it would be controlled and supervised in exactly the same way as all the other trust and loan companies in that business. It would have the same kind of capital ratio, the same kind of liquidity requirements, the same kind of matching of assets and liabilities; and the subsidiary would have a separate balance sheet and a separate bottom line that could be seen, and consequently the competition would be seen to be fair.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, surely that was not the intention—that something was seen to be fair but is not fair.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, I do not know what is not fair about it.

**Senator Barrow:** The thing that is not fair about it is in pretending to be fair when you are not fair. Why the pretence?

**Mr. Kennett:** I do not know what problem we are dealing with.

[Traduction]

compagnies fiduciaires, si je comprends bien, avaient l'impression que le plafond de 10 p. 100 perdait tout son sens parce que les banques sont peut-être limitées à 10 p. 100 dans leur droit de consentir des prêts directs, mais elles ne sont plus soumises à aucune limite lorsqu'elles s'adressant à une filiale de prêts hypothécaires.

**M. Kennett:** Monsieur le président, c'est un commentaire judicieux. Mais replaçons-le dans le contexte de la loi, qui veut intensifier la concurrence dans le système financier. Si l'on est raisonnablement sûr que la concurrence est juste et équitable, je ne sais pas pourquoi on s'acharnerait à la limiter ou à l'empêcher.

**Le sénateur Connolly:** Sauf si l'intention de la loi est de limiter les banques à 10 p. 100. Mais elles peuvent contourner la loi par un autre moyen, soit en incorporant des sociétés de prêt hypothécaire, qui ne sont soumises à aucune limite. Ne serait-il pas plus simple que la loi accorde aux banques un pourcentage supérieur à 10 p. 100?

**Le sénateur Barrow:** Ou n'impose aucune restriction.

**Le sénateur Connolly:** Ou aucune restriction.

**M. Kennett:** Monsieur le président, au début la loi était ainsi. Il n'y avait absolument aucune restriction. Les compagnies fiduciaires ont comparu devant les deux comités qui ont traduit en quelque sorte leur préoccupation. C'est pourquoi on a opté pour ce genre de solution. Celle-ci ne limite pas à 10 p. 100 le pouvoir des banques de consentir des prêts hypothécaires; elles peuvent en effet dépasser cette limite, comme vous l'avez si bien fait observer, par l'entremise d'une filiale.

**Le sénateur Connolly:** En d'autres termes, elles peuvent faire indirectement ce qu'on leur interdit de faire directement?

**M. Kennett:** Elles peuvent effectuer certaines transactions indirectement; c'est tout à fait exact. Mais il semblerait—et je crois que c'est largement qui a été invoqué à l'autre endroit qui a entraîné ce genre de recommandation. C'est de là qu'est venue l'idée—qu'au moins la concurrence pourrait être considérée comme équitable; que si la concurrence était exercée dans une filiale, elle serait contrôlée et supervisée exactement de la même façon que pour toutes les autres compagnies fiduciaires et compagnies de prêts qui sont dans le même domaine. Elles auraient le même genre d'exigences en matière de coefficient de capital, de liquidités, d'équilibre entre l'actif et le passif. Elles auraient en outre un bilan distinct et des résultats distincts et par conséquent, leur concurrence serait juste.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, ce n'était certainement pas l'intention—qu'on constate qu'une chose est juste sans qu'elle ne le soit.

**M. Kennett:** Monsieur le président, je n'y vois rien d'injuste.

**Le sénateur Barrow:** Il n'est pas juste de prétendre être juste lorsqu'on ne l'est pas. Pourquoi prétendre?

**M. Kennett:** Je ne sais de quelle question nous parlons.

[Text]

**Senator Barrow:** We are dealing with the problem that you have just said that you are pretending to be fair when, in fact, it is only a pretence, that you can get around it.

**Mr. Kennett:** I am talking about that part of a banks' business above 10 per cent, which is done on exactly the same basis as a mortgage loan company or trust company. I am saying that I think it would be almost impossible to dispute the fairness of that competition. Some question was put about the fairness of the competition in the bank, in relation to a trust company. I do not want to get into an argument about that question. That was a problem that was posed by the trust companies, as I recall their argument. The banks have had the freedom up until now, in their legislation, to go up to 10 per cent in the bank. The new bill proposes that that freedom from the previous legislation should be retained; but it does try to satisfy the trust companies' argument in relation to any business above the 10 per cent.

**Mr. Scott:** Mr. Chairman, putting Senator Barrow's question another way: Why keep the 10 per cent at all? Why are banks not permitted free mortgage lending rights, provided it is done within a subsidiary? Putting it another way; What mortgage loans will the banks choose to transact through the bank, as opposed to through the subsidiary, that makes it necessary to have the 10 per cent?

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, could I read from—

**The Chairman:** A question has been asked of Mr. Kennett. Perhaps we should first get an answer to that.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, I guess I tried to answer it in part, in anticipation, in my previous comment, that banks have been able, for 10 or 12 years, to do mortgage lending to the extent of 10 per cent in the bank; and I think that no one has suggested that that should be rolled back. It is now suggested that the amount should be zero in the bank. That is a new suggestion which has not been before any committee, so far as I am concerned.

**Mr. Scott:** I am not suggesting that it should be zero. I am saying that basically this bill permits the bank to freely compete with, for example, trust companies through the vehicle of a subsidiary. It seems to me that the 10 per cent reservation of the right to do it through a bank is, if nothing else, to a simple mind like mine, confusing. If they have a free right to do it through a subsidiary—which, it seems to me that they were urging, in other areas of financial activity, that they should be entitled to do—then why retain the 10 per cent? What facility is it that the bank wants?

**Senator Beaubien:** They have had it for 12 years.

**Mr. Scott:** That is true, senator—

[Traduction]

**Le sénateur Barrow:** Nous traitons de la question que vous avez mentionnée, c'est-à-dire que vous prétendez être juste lorsque, en fait, ce n'est qu'une prétention et que vous pouvez vous en exempter.

**M. Kennett:** Je parle de la partie supérieure à 10 pour cent des affaires d'une banque, lesquelles se traitent exactement sur la même base qu'une société de prêts hypothécaires ou de fiducie. Je maintiens qu'il serait presque impossible de mettre en doute l'honnêteté de cette concurrence. On a posé une question à propos de l'honnêteté de la concurrence entre une banque et une société de fiducie. Je ne veux pas commencer une discussion à ce sujet. Il s'agit là d'un problème posé par les sociétés de fiducie, si je me rappelle bien de leur présentation. De par les lois qui les touchent, les banques ont pu jusqu'ici prêter jusqu'à 10% de leur passif. Le nouveau projet de loi propose de leur conserver cette liberté découlant des lois précédentes et il essaie aussi de satisfaire aux demandes des sociétés de fiducie se rapportant à toute affaire excédant les 10 pour cent.

**M. Scott:** Monsieur le président, on pourrait reformuler la question du sénateur Barrow en ces termes: pourquoi conserver cette limite des 10%? Pourquoi ne confère-t-on pas aux banques des pleins droits de prêts hypothécaires, à condition que ces prêts soient accordés par l'entremise d'une filiale? Autrement dit, quels prêts hypothécaires les banques décideront-elles d'accorder par l'entremise des succursales et non des filiales, qui rendent nécessaire la limite des 10 pour cent?

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, j'aimerais vous citer—

**Le président:** Une question a été posé à M. Kennett, nous devrions peut-être attendre qu'il y réponde.

**M. Kennett:** Monsieur le président, je crois avoir anticipé quelque peu cette réponse tout à l'heure en disant que les banques ont pu, depuis 10 ou 12 ans, accordé par l'entremise de leurs succursales, des prêts hypothécaires jusqu'à concurrence de 10% de leur passif; je ne crois pas que quelqu'un ait suggéré de renverser cette tendance. On dit maintenant que cette proportion devrait être ramenée à zéro pour la banque. Il s'agit ici d'une nouvelle suggestion, en autant que je le sache, qui n'a jamais été étudiée par un comité.

**M. Scott:** je ne demande pas que le pourcentage soit ramené à zéro. Je dis simplement que ce projet de loi permet au fond aux banques de faire concurrence dans le prêt hypothécaire avec, disons, les sociétés de fiducie, par l'entremise d'une filiale. Il me semble que la limite de 10 pour cent imposée au droit qu'ont les banques de faire des prêts, n'est pas claire. Si les banques sont pleinement autorisées à faire des prêts hypothécaires par l'entremise d'une filiale, ce qu'elles demandaient il me semble pour d'autres secteurs de l'activité financière, pourquoi alors conserver la limite de 10%? De quel genre de complaisance les banques désirent-elles que nous fassions preuve à leur égard?

**Le sénateur Beaubien:** Elles en profitent depuis 12 ans.

**M. Scott:** En effet, sénateur—



[Text]

**Senator Beaubien:** It is a totally different ballgame. If you are going to give mortgages on the basis that the trust companies do, under the same regulations, and so one, that is a totally different thing. If you take a mortgage on your property and you owe the bank \$100,000—

**Mr. Scott:** Perhaps I have not made myself clear—

**Senator Beaubien:** They want to get themselves more protected.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, in the case of a small bank, for example, a subsidiary may not be an attractive way for it to proceed to do whatever amount of mortgage business it wishes. It may only want to do mortgage business to the extent of 2 per cent, 3 per cent or 4 per cent of its liabilities. It simply might not be attractive to establish a subsidiary to undertake that kind of business. This gives it the flexibility to develop some business in the bank, and if it wants to become really big in the business it can establish a subsidiary to do the excess business in a way that would seem to be fair to the trust companies.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, may I quote from the evidence given on Tuesday, November 6, 1979? Senator Cook, commenting on this point, said—and I am quoting from page 1:21:

If under the Bank Act banks are prohibited from doing a certain thing and they then circumvent the Bank Act by carrying out that operation through a subsidiary, we are left with the question of who is looking after the public interest. If the Bank Act sets out that banks cannot engage in a given activity and the banks get around that by incorporating subsidiaries, who then is looking after the public interest?

He was quite prophetic about the point that has been brought out very clearly today by Senator Barrow, that the 10 per cent is really a meaningless thing in this legislation when you have the right of the banks to incorporate mortgage loan companies and to lend to an unlimited amount.

**The Chairman:** Senator Connolly, what is the public interest in that situation?

**Senator Connolly:** I am quoting Senator Cook here; this is not my language.

**The Chairman:** I am saying, what can you describe as the public interest? If you have a field of mortgage lending occupied by the trust and loan companies and the banks incorporate a subsidiary which has to have the characteristic of a loan company and therefore becomes subject to the same conditions of operations as a trust company and a loan company, it is in the public interest to treat these various competitive parts on the same basis. But what else is in the public interest that what is proposed to be done does not serve?

**Senator Connolly:** I think perhaps the first answer to that is that banks are not allowed to own trust companies. Here they

[Traduction]

**Le sénateur Beaubien:** Il s'agit ici d'une toute autre affaire. Si vous commencez à faire des prêts hypothécaires, parce que les sociétés de fiducie le font, en vertu de mêmes règlements, et ainsi de suite, c'est alors une situation complètement différente. Si vous prenez une hypothèque sur vos biens et que vous devez \$100,000 dollars à la banque—

**M. Scott:** Je n'ai peut-être pas été assez clair—

**Le sénateur Beaubien:** Les banques veulent être mieux protégées.

**M. Kennett:** Monsieur le président, prenons l'exemple d'une petite banque. Elle n'est peut-être pas intéressée à se lancer dans le domaine du prêt hypothécaire par l'entremise d'une filiale. Peut-être ne veut-elle faire des prêts hypothécaires que jusqu'à concurrence de 2, 3 ou 4 pour cent de son passif. Peut-être n'est-elle, tout simplement, pas intéressée à créer une filiale pour ce genre d'affaires. Cette limite de 10 p. 100 lui donne la possibilité de faire quelques affaires à l'intérieur de la banque et, si elle veut vraiment accaparer une partie du marché, elle peut le faire par l'entremise d'une filiale qui se chargera des affaires excédentaires d'une façon qui sera considérée juste par les sociétés de fiducie.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, me permettez-vous de citer une partie du procès-verbal du jeudi le 6 novembre 1979? Le sénateur Cook, à ce sujet disait, et je cite de la page 1:21:

Si, aux termes de la Loi sur les banques, celles-ci ne sont pas autorisées à effectuer certaines transactions, et qu'elles s'y soustraient en les confiant à leur filiale, nous avons tout lieu de nous demander qui s'occupe de l'intérêt public. Si la Loi sur les banques stipule que les banques ne peuvent pas exercer une activité donnée et que celles-ci se dérobent à la loi en constituant des filiales, qui alors veillera à l'intérêt public?

Le sénateur Cook prévoyait la question qui nous est posée très clairement aujourd'hui par le sénateur Barrow, à savoir que la limite de 10 p. 100 est, en fait, insignifiante, devant le présent projet de loi, si vous permettez aux banques de former des sociétés de prêts hypothécaires, qui peuvent prêter autant qu'elles veulent.

**Le président:** Sénateur Connolly, où se situe l'intérêt public dans cette situation?

**Le sénateur Connolly:** Je vous citais les paroles du sénateur Cook; je ne parlais pas en mon nom personnel.

**Le président:** Je reprends ma question: Où se situe, d'après vous, l'intérêt de la population? Si des compagnies de fiducie et de prêts s'occupent également de prêts hypothécaires et si les banques établissent une filiale qui doit avoir les caractéristiques d'une compagnie de prêts et qui est donc assujettie aux mêmes conditions que ces compagnies, il est conforme à l'intérêt de la population de traiter ces concurrents de la même façon. De quelle façon les propositions actuelles sont-elles préjudiciables à l'intérêt public.

**Le sénateur Connolly:** Comme première réponse, je pense que les banques ne peuvent pas posséder des compagnies de

[Text]

are allowed to own companies that are in direct competition with trust companies.

**The Chairman:** That is an entirely different question, of course, whether or not banks should own trust companies.

**Senator Connolly:** I know it is a different question, but the law is that the banks should not own trust companies. Presumably the law purports to say there are certain areas of activity for trust companies, and banks do not engage in trust company activities.

**The Chairman:** How different would it be if the banks were permitted to own trust companies?

**Senator Connolly:** That is not what the law says.

**Senator Laird:** Mr. Chairman, do you recall evidence here given by, I believe, the Canadian Bankers Association, that they wanted this privilege for handling isolated branches, largely up north, where there was no other facility? You remember that argument?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Kennett:** May I just make a comment here? Banks are not permitted to own trust companies, not because we want to limit the business of banking in relation to the intermediation business, but because we do not want banks in the estate, trust and agency business, the fiduciary business. I suppose I could turn your position right around and say, in view of the fact that if you look at judicial decisions the essence of banking is accepting deposits and making loans, then what are trust companies doing in the banking business?

**Senator Connolly:** I suppose that is right.

**Mr. Scott:** It will be recalled that one of the recommendations this committee made in response to the last bill was that the provision in the bill which would remove the reserves on term deposits of one year or over be rejected; in other words, that the reserves remain on. That was one of the considerations in terms of the ability of the bank to compete more effectively against conventional mortgage lenders. The present bill continues with the provision effectively removing the reserve on term deposits of one year or over. What does that do to the whole competitive balance, assuming there was some merit in that suggestion in the first place?

**Mr. Kennett:** The Senate committee recommendation was that that reserve be re-imposed. Then a later recommendation said, "However, if you decide not to re-impose that reserve, at least make sure that the competition is fair." That is a very brief summary—that the capital liquidity situation in relation to that competition in mortgage business is fair. I tried to explain that I think the recommendation goes some way to making it fair. However, that is your second best, and I recognize that it is your second best.

[Traduction]

fiducie. Cependant, elles peuvent posséder des compagnies concurrençant directement les compagnies de fiducie.

**Le président:** Quant à déterminer si les banques peuvent posséder des compagnies de fiducie, c'est naturellement une question tout à fait différente.

**Le sénateur Connolly:** Je sais que c'est une question différente, mais, selon la loi, les banques ne doivent pas posséder des compagnies de fiducie. La loi stipule probablement que certaines activités sont réservées aux banques, que d'autres sont réservées aux compagnies de fiducie et que les premières ne doivent pas se lancer dans les activités des deux dernières.

**Le président:** Quelle différence y aurait-il si les banques pouvaient posséder des compagnies de fiducie?

**Le sénateur Connolly:** Ce n'est pas ce que stipule la loi.

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président, vous souvenez-vous des témoignages de l'Association canadienne des banquiers lorsqu'elle a comparu devant ce Comité; elle désirait obtenir ce privilège, afin d'exploiter des succursales dans les coins isolés, principalement dans le nord où il n'y a aucune établissement de ce genre? Vous en souvenez-vous?

**Le président:** Oui.

**M. Kennett:** Permettez-moi une observation. Les banques ne peuvent pas posséder des compagnies de fiducie, non pas parce que nous voulons restreindre les activités des banques en ce qui a trait à l'intermédiation, mais parce nous ne voulons pas qu'elles s'immiscent dans le domaine des successions, de la fiducie et des corporations de mandataire. Je suppose que je pourrais prendre l'inverse de ce que vous venez de dire: compte tenu des décisions judiciaires, les activités bancaires consistent essentiellement à accepter des dépôts et à consentir des prêts, on peut alors demander: qu'est-ce que les compagnies de fiducie font dans le champ d'activités bancaires?

**Le sénateur Connolly:** Je suppose que c'est exact.

**M. Scott:** Vous vous souviendrez qu'une des recommandations faite par ce comité concernant le projet de loi précédent était de rejeter la disposition abrogeant les réserves obligatoires pour les dépôts à terme d'une année ou plus; autrement dit, le comité désirait que les réserves restent obligatoires. C'était un des facteurs touchant la capacité d'une banque de concurrencer plus efficacement les établissements habituels de prêts hypothécaires. Le présent projet de loi continue dans la même veine en abrogeant les réserves obligatoires pour les dépôts à terme d'une année ou plus. En supposant qu'il y avait un certain avantage à cette disposition, en quoi influe-t-elle sur la compétitivité?

**M. Kennett:** Le comité sénatorial recommandait d'imposer de nouveau cette réserve. Par la suite une autre recommandation formulait: "Si vous décidez de ne pas l'imposer de nouveau, assurez-vous à tout le moins qu'il existe un degré équitable de concurrence." On résume brièvement en disant que la situation du fonds de roulement par rapport à cette concurrence sur le plan des prêts hypothécaires est équitable. J'ai essayé d'expliquer que selon moi, les recommandations contribuent à rendre la situation équitable. Cependant c'est un pis-aller pour vous, et je le reconnais.



[Text]

The government's view is that the position on competition in the financial intermediation business in relation to trust companies and banks remains the same as it did. We tried to explain previously that the initial government position, if you go back to the white paper, was that the deposit-accepting institutions were in the payments system and would all be required to be members of the Canadian Payments Association, and they would all be required to maintain reserves at the central bank. That, at the time, seemed to be an equitable situation; if you are in the same business you play by more or less the same rules.

**The Chairman:** Except that those rules were not perpetuated.

**Mr. Kennett:** That is right. There was an unholy uproar—if I may be a little colloquial in this committee—as a result of the recommendation that provincial institutions that are deposit-accepting and issuing cheques, or payment orders that are transferable in the same way as cheques, should be obliged to be members. That was resented very much by some of these institutions in the provinces, and the notion that they should bear the burden of reserves was very vigorously opposed.

The result was a change in view by the government, in face of that kind of pressure and that kind of argumentation. As I recall, particularly faced with the argument, "You have not demonstrated, federal government, that you need that kind of control and those kinds of reserves for monetary control purposes," I think the Governor of the Bank of Canada took the view, and took it publicly, that he really could not claim to need that kind of control, so the government was persuaded, in face of that kind of argument, to back off.

Then the question was, if we felt before that we were establishing an equitable competitive framework, perhaps in view of the fact that reserves will not be imposed on these other financial institutions we should look again at the reserve requirements of the banks to see whether we could justify the amount of interest-free reserves that we require banks to maintain. It was decided that, in fact, the level of reserves was not required for monetary control purposes and that the reserve burden on the banks could be reduced somewhat, once again always having in mind some hope of approaching a reasonably equitable and balanced competitive position.

Several small steps were taken to reduce the reserve burden, including the step to eliminate reserves on these kinds of term deposits. The advantage to that is that a bank getting into the mortgage business, getting into some of the term lending for consumers, is in a better position to match its assets and liabilities if it can compete a little more effectively in the term deposit market. There were, therefore, prudential aspects to this, too, that seemed to make it sensible to allow the banks to compete on a more or less equal footing in that particular area.

**The Chairman:** If the original recommendation on mortgage loans by banks had remained what it was in the white paper, where there was to be no limit, and then remained right through to this bill, I wonder how that would have related to the question you have just been discussing. In other words, the

[Traduction]

La position du gouvernement n'a pas changé en ce qui concerne la compétitivité des compagnies de fiducie et des banques relativement aux activités d'intermédiation financière. Nous avons déjà essayé d'expliquer que la position initiale du gouvernement était, et je vous invite à consulter le Livre Blanc, que les établissements acceptant des dépôts faisaient partie du système de paiements et qu'ils seraient tous tenus d'être membres de l'Association canadienne des paiements ainsi que de maintenir des réserves à la banque Centrale. A l'époque, cette position semblait juste; vous devez plus ou moins observer les mêmes règles lorsque vous vous trouvez dans le même secteur d'activités.

**Le président:** Sauf que ces règles n'ont pas été conservées.

**M. Kennett:** C'est exact. Si vous me permettez cette expression, le comité a fait beaucoup de tapage lorsqu'il a pris connaissance de la recommandation selon laquelle il faudrait obliger les établissements provinciaux qui acceptent des chèques, émettent des chèques ou des instruments de paiement transférables tout comme les chèques, à devenir membre de l'Association. Certains établissements provinciaux ont très mal accepté cette proposition et se sont vigoureusement opposés au fait qu'ils devraient supporter le fardeau des réserves.

Face à ces pressions et à ces arguments le gouvernement a changé d'avis. Si je me souviens bien, c'est surtout en raison de l'argument suivant: «Le gouvernement fédéral n'a pas démontré que ces réserves sont nécessaires pour contrôler la masse monétaire.» Je pense que le gouverneur de la Banque du Canada a déclaré ouvertement qu'il ne pouvait réellement pas dire si ce genre de contrôle était nécessaire; cette prise de position a convaincu le gouvernement d'abandonner ce projet.

Voici ce dont il s'agissait: si nous pensions auparavant établir un cadre équitable et concurrentiel, il faut peut-être, compte tenu du fait que les autres établissements financiers ne seront pas tenus de détenir ces réserves, étudier encore une fois cette question des réserves obligatoires des banques, et ce afin d'essayer de justifier les réserves ne portant pas intérêts que les banques doivent détenir à la banque Centrale; il a été décidé que ces réserves n'étaient pas nécessaires aux fins de contrôle de la masse monétaire et qu'il serait possible de les réduire quelque peu tout en essayant, espère-t-on toujours, d'en arriver à une situation raisonnablement juste et concurrentielle.

Plusieurs mesures accessoires ont été prises afin de réduire ces réserves, y compris l'élimination de l'obligation de détenir des réserves sur les dépôts à terme. En voici l'avantage: une banque consentant des prêts hypothécaires ou des prêts à terme à la consommation est mieux en mesure d'équilibrer son actif et son passif si elle peut exercer une concurrence plus efficace sur le marché des dépôts à terme. A cet égard, certaines mesures de prudence semblaient favoriser la même situation que les banques.

**Le président:** Si la recommandation initiale sur les prêts hypothécaires consentis par les banques était demeurée analogue à celle prévue dans le Livre Blanc, où aucune limite n'était imposée, et si les rédacteurs l'avaient reprise intégralement dans ce projet de loi, je me demande où aurait été le lien entre

[Text]

banks would have no limitation on the amount of mortgage money that they might loan, they would not necessarily have to set up a subsidiary that would have the characteristics of a loan company, and they could do 100 per cent of their mortgage loaning as a bank. It looks to me like that would have been a worse position for the trust companies than the loan companies.

**Mr. Kennett:** I think they might have perceived it as that, yes, but it may not have been a worse position. It is hard to judge.

**Senator Connolly:** I think the trust companies, in any event, according to Senator Cook, are saying just that now: It is unfair competition for them that the banks, which have these great facilities throughout the country which the trust companies do not have, are able to compete much more effectively than any other agencies against the trust companies.

**The Chairman:** Senator Connolly, I think the way it has ended up, with the 10 per cent limitation on the mortgage loans by the banks—

**Senator Connolly:** Direct.

**The Chairman:** ... and any additional mortgage business being done through a subsidiary which has to conform to whatever the loan corporation rules and regulations and statutory provisions say, is a fairer position, looking at the competitive field.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, I do not think it is different; I think it is just the same as if there were no limitation. The 10 per cent limitation is an unreal thing because it is simple for the banks, obviously, to use the device.

**The Chairman:** We are entitled to have different views.

**Senator Connolly:** Sure, but Senator Cook was adamant about this. He was anxious about it. I am sorry he is not here, because he could have done this much better himself.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, one of the problems in discussing banks is that people always tend to refer to "the" banks. The fact is that it may be true that the Royal Bank, with perhaps 1,200 branches across the country, is in a strong position relative to certain trust companies; but there are small banks. We have talked about two of them here today. There is also the Bank of British Columbia, which is still relatively new and small.

It is so easy to do and we all tend to do it, but it is a bit unfair always to be thinking about the competition between the Royal Bank and some trust company, for example, and forgetting about all of the smaller banks that are trying to make a go of it, the same as small trust companies and small loan companies and other small companies in the country.

[Traduction]

cette recommandation et la question que vous venez de traiter. Autrement dit, aucune limite n'aurait été imposée aux banques relativement aux prêts hypothécaires, elles n'auraient pas été tenues d'établir une filiale possédant les caractéristiques d'une compagnie de prêts et elles auraient pu consentir tous leurs prêts hypothécaires en leur qualité de banque. Il me semble que cela aurait été pire pour les compagnies de fiducie que pour les sociétés de prêts.

**M. Kennett:** c'est ce qu'elles en auraient déduit, mais cela n'aurait pas pu être pire, c'est difficile à dire.

**Le sénateur Connolly:** Je crois que les compagnies de fiducie dans tous les cas, selon le sénateur Cook, tiennent ce langage maintenant: pour elles, le fait que les banques disposent de grandes facilités partout au pays, contrairement aux compagnies fiduciaires, et soient en mesure de faire une concurrence plus efficace que n'importe quel autre institution à ces dernières, constitue une concurrence injuste.

**Le président:** Sénateur Connolly, je pense que de la façon dont ça s'est terminé, avec la limite de 10 p. 100 sur les prêts hypothécaires consentis par les banques. . .

**Le sénateur Connolly:** Directement.

**Le président:** Et, toute transaction hypothécaire supplémentaire passant par une filiale qui doit respecter les règles et règlements régissant les sociétés de prêts et les dispositions légales est plus équitable d'un point de vue concurrentiel.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, je ne crois pas que ce soit différent. Je pense que ça serait la même chose si cette limite n'existait pas. Les 10 p. 100 en question n'ont aucune valeur car il est simple pour les banques de contourner la mesure.

**Le président:** Nous avons le droit de ne pas être d'accord.

**Le sénateur Connolly:** Certainement, mais le sénateur Cook est intransigeant à ce sujet. Il avait hâte d'obtenir une réponse à cette question. Je regrette d'ailleurs qu'il ne soit pas ici car il aurait pu vous exposer la chose beaucoup mieux que moi.

**M. Kennett:** Monsieur le président, une des difficultés lorsqu'on discute des banques, c'est que les gens ont toujours tendance à parler de «la» banque au singulier. Le fait est qu'il est vrai que la Banque Royale avec ses quelques 1200 succursales disséminées dans le pays occupe une forte position par rapport à certaines compagnies de fiducie; mais il existe de petites banques. Nous avons parlé de deux ou trois d'entre elles aujourd'hui. Il y a également la Bank of British Columbia qui est relativement jeune et peu importante.

C'est si facile, et nous avons tous tendance à le faire; mais il n'est pas tout à fait juste de toujours penser à la rivalité entre la Banque Royale et une compagnie de fiducie, par exemple, sans prendre en considération les banques moins importantes qui, elles aussi, sont sur le marché comme d'ailleurs les autres compagnies de fiducie moins importantes, les petites sociétés de prêts et les autres petites sociétés privées.



[Text]

**Senator Connolly:** In point of fact, do you know how many banks have incorporated mortgage loan companies? Have they all got them?

**Mr. Kennett:** I cannot answer that factually. I do not think all of them have, but a number of them do. Under the existing banking legislation, banks have been able to have affiliates into which they can invest up to 50 per cent of the voting capital of the affiliates so long as the equity investment does not exceed \$5 million. It is under that provision that a number of banks have already had operating, in effect—mortgage loan subsidiaries. Kinross is a good, well-known example of that.

**Senator Connolly:** What bank is that?

**Mr. Kennett:** The Imperial Bank of Commerce.

**Senator Connolly:** What is the name of the Bank of Montreal's affiliate?

**Mr. Macpherson:** First Canadian Investments Limited.

**Senator Barrow:** Is there any limitation on loans as between banks and their subsidiaries?

**Mr. Macpherson:** No.

**Senator Barrow:** Then the matter of capital does not really make any difference, does it? If they can lend as much money as they want to, to carry on their loan business, it does not really make any difference.

**Mr. Macpherson:** They are lending money that they have raised in the form of deposits so that that money is causing them a reserve element. There is a reserve penalty on the raising of that money.

**The Chairman:** It now being 4.30, I suggest that we call it a day. Mr. Kennett will be back.

**Mr. Scott:** Mr. Chairman, perhaps I might ask Mr. Kennett, before we adjourn, whether or not there have been any revisions to the regulations over the very recent ones that have been drafted. I note—and correct me if I am wrong—that there have not been any on data processing, as yet.

**Mr. Macpherson:** There has been one release of data processing regulations, and that was in connection with Bill C-15.

**Mr. Scott:** Yes, but I believe we have regulations on Bill C-14 already.

**Mr. Macpherson:** There are three: leasing, reserves, and guarantees by banks. The others have not yet been released.

**Mr. Kennett:** We are still working on the redrafts.

**The Chairman:** It is going to be difficult for us to give you carte blanche on the bill. We would certainly like to see the regulations. As a matter of fact, it has been our practice to insist on it.

**Mr. Kennett:** We have gone out of our way to try to make the regulations available. It is another thing to get them all

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** A ce sujet connaissez-vous des banques qui se sont rejointes à des sociétés de prêts hypothécaires? En ont-elles toutes?

**M. Kennett:** Je ne peux pas répondre à cela précisément, je crois que c'est le cas mais je ne dirai pas que c'est le cas pour toutes. En vertu de la législation bancaire en vigueur, les banques sont autorisées à avoir des filiales dans lesquelles elles peuvent investir jusqu'à concurrence de 50 p. 100 du capital des filiales donnant droit de vote et cela, dans la mesure où les investissements en capitaux ne dépassent pas \$5 millions. C'est en vertu de cette disposition que certaines banques ont déjà établi des filiales qui s'occupe des prêts hypothécaires. Kinross est à cet égard un bon exemple.

**Le sénateur Connolly:** De quelle banque s'agit-il?

**M. Kennett:** De la Banque Impériale de Commerce.

**Le sénateur Connolly:** Comment s'appelle la filiale de la Banque de Montréal?

**M. Macpherson:** First Canadian Investments Limited.

**Le sénateur Barrow:** Existe-t-il une limite des prêts des banques à leurs succursales?

**M. Macpherson:** Non.

**Le sénateur Barrow:** Donc la question du capital, à vrai dire, n'est pas très importante? Si elles peuvent prêter autant d'argent qu'elles le veulent, pour effectuer leurs transactions de prêts on ne peut pas dire que la question de capital entre beaucoup en ligne de compte.

**M. Macpherson:** Elles prêtent de l'argent qui leur a été confié par les particuliers sous forme de dépôts, de sorte que cet argent leur procure des réserves supplémentaires pour lesquelles elles sont pénalisées.

**Le président:** Il est 16 h 30 et je vous propose de terminer. M. Kennett va revenir.

**M. Scott:** Monsieur le président, peut-être pourrais-je demander à M. Kennett, avant que nous nous quittons, si oui ou non on a révisé certains des règlements, surtout les plus récents, qui ont été rédigés. Je remarque, et corrigez-moi si je me trompe, qu'il n'en existe point sur le traitement des données.

**M. Macpherson:** Certains règlements sur le traitement des données ont été publiés, relativement au projet de loi C-15.

**M. Scott:** Oui, je crois que nous disposons déjà de règlements sur le projet de loi C-14.

**M. Macpherson:** Il y en a trois,—ils concernent le crédit bail, les réserves et les garanties des banques. Les autres n'ont pas encore été publiées.

**M. Kennett:** Nous travaillons encore sur la deuxième version.

**Le président:** Il nous sera difficile de vous donner carte blanche pour le projet de loi. En effet, nous voudrions certainement voir les règlements. En fait, nous avons l'habitude d'insister à ce sujet.

**M. Kennett:** Nous avons tout fait pour que vous preniez connaissance des règlements. Mais il est difficile d'établir une

[Text]

redrafted while we are constantly pre-occupied with the bill, as well as our other responsibilities.

**The Chairman:** Well, we shall raise that again.

Before adjourning, I should remind honourable senators that the committee will meet tomorrow morning at 9.30 in connection with Bill C-17.

The committee adjourned.

[Traduction]

autre version sachant que le projet de loi nous préoccupe constamment, et compte tenu de nos autres responsabilités.

**Le président:** Nous reviendrons là-dessus.

Avant de lever la séance, je voudrais rappeler à l'intention des honorables sénateurs que le Comité se réunira demain matin à 9 h 30 pour examiner le projet de loi C-17.

La séance est levée.

---













*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7  
*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Office of the Inspector-General of Banks:*

Mr. W. A. Kennett, Inspector-General;  
Mr. D. Macpherson, Assistant Inspector-General;  
Mr. M. G. Clennett, Director, Foreign Banks.

### *Bureau de l'inspecteur général des banques:*

M. W. A. Kennett, inspecteur général;  
M. D. Macpherson, inspecteur général adjoint;  
M. M. G. Clennett, directeur, Foreign Banks.





First Session  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, November 15, 1979

Le jeudi 15 novembre 1979

Issue No. 6

Fascicule n° 6

### Second Proceedings on:

The subject-matter of Bill C-17,  
"An Act to amend the statute law relating to income tax  
and to amend the Canada Pension Plan."

### Deuxième fascicule concernant:

La teneur du Bill C-17, «Loi modifiant  
le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et  
modifiant le Régime de pensions du Canada.»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable D. Roblin, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur D. Roblin

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 1, 1979.

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Roblin, P.C., for the Honourable Senator Hayden, moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-17, intituled: “An Act to amend the statute law relating to income tax and to amend the Canada Pension Plan”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1979.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Roblin, C.P., pour l'honorable sénateur Hayden, propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-17, intitulé: «Loi modifiant le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et modifiant le Régime de pensions du Canada», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 15, 1979

(7)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-17, "An Act to amend the statute law relating to income tax and to amend the Canada Pension Plan".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, Molson and Roblin. (10)

*In Attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. Thomas S. Gillespie; Mr. C. Albert Poissant.

*Witnesses:*

*Department of Finance:*

Dr. E. P. Neufeld, Assistant Deputy Minister;

Mr. R. Alan Short, Director, Tax Policy & Legislation Branch;

Mr. John Haag, Special Advisor, Tax Policy & Legislation Division;

Mr. A. Mitchell, Officer, Tax Policy & Legislation Branch;

Mr. N. Le Pan, Acting Chief, Tax Policy & Legislation Branch.

*Department of National Revenue/Taxation:*

Mr. R. M. King, Director, Current Amendments Division, Legislation Branch.

The Committee proceeded directly to the examination of the witnesses assisted therein by Messrs. Gillespie and Poissant.

At 12:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 15 NOVEMBRE 1979

(7)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

La teneur du Bill C-17, «Loi modifiant le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et modifiant le Régime de pensions du Canada».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, Molson et Roblin (10).

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. Thomas S. Gillespie; M. C. Albert Poissant.

*Témoins:*

*Ministère des Finances:*

M. E. P. Neufeld, Sous-ministre adjoint;

M. R. Alan Short, Directeur, Direction de la politique et de la législation de l'impôt;

M. John Haag, Conseiller spécial, Division de la politique et de la législation de l'impôt;

M. A. Mitchell, Agent, Direction de la politique et de la législation de l'impôt;

M. N. Le Pan, Chef suppléant, Direction de la politique et de la législation de l'impôt.

*Ministère du Revenu national/Impôt:*

M. R. M. King, Directeur, Division des modifications courantes, Direction de la Législation.

Le Comité entreprend directement l'interrogation des témoins avec l'aide de MM. Gillespie et Poissant.

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 15, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-17, to amend the statute law relating to income tax and to amend the Canada Pension Plan.

**Senator Slater A. Hayden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** This morning we shall deal with Bill C-17. I am sure that the panel which appears to my right is, in the main, well known to members of this committee. Dr. Neufeld has been before us quite a number of times in the past. Mr. Haag is new to us. Mr. Short, of course, has appeared before us before; we have made use of him in the past very often. Then we have Mr. Mitchell, of the Tax Policy & Legislation Branch, and Mr. Le Pan, chief, Quantitative Tax Analysis Section. Also we have with us our good friend Mr. King from the Department of National Revenue. He almost qualifies for a permanent appointment to this committee.

The first thing we shall do this morning is finish the explanation Mr. Gillespie was giving us on the definition of a term preferred share, which is dealt with in clauses 36, 66 and 67 of the bill. After that, we propose to discuss with the panel those clauses and the problems that are inherent in the clauses in the form in which they appear.

First of all, let us finish your explanation, Mr. Gillespie.

**Mr. Thomas Gillespie, Adviser to the Committee:** Thank you, Mr. Chairman. Last week we were reviewing the definition of a "term preferred share" in clause 66, appearing at pages 96 and following of the bill. Essentially, a term preferred share, if held by a financial institution, is one with a term of 10 years or less whose dividends received by that financial institution will not be subject to the usual deduction available for inter-corporate dividends.

To support that concept, the definition of a term preferred share is quite extensive. We saw last week some of the areas of concern in the definition. Last week we reached clause 66(7) (a) (iii), found on pages 96 and 97 of the bill. We discussed the clause which starts on line 2 on page 97, which reads, in part, as follows:

—providing protection with respect to the share—

We have given several examples of ordinary preferred share conditions which provide protection with respect to the preferred shares and which are clearly not intended to be picked up by this definition.

We discussed that with the Department of Finance officials. They recognize that the phrase is too broad and they now have under active consideration this concern of ours. I suppose we will have to wait to see what the next budget brings by way of amendment.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa le jeudi 15 novembre 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour étudier la teneur du Bill C-17, Loi modifiant le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et modifiant le Régime de pensions du Canada.

**Le sénateur Salter A Hayden (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous étudierons ce matin le Bill C-17. Je suis sûr que les membres du Comité connaissent la plupart des témoins qui se trouvent à ma droite. M. Neufeld a comparu très souvent devant ce Comité par le passé. M. Haag comparait pour la première fois tandis que M. Short ne nous est pas inconnu, car nous avons fait très souvent appel à lui par le passé. M. Mitchell, agent à la direction de la politique et de la législation de l'impôt ainsi que M. Le Pan, chef suppléant de cette direction comparaissent également. Et naturellement nous accueillons M. King, notre bon ami, du ministère du Revenu national. En ce qui le concerne, nous pouvons presque dire qu'il est toujours convoqué.

La première tâche, dont nous devons nous acquitter ce matin sera de laisser M. Gillespie terminer son explication de la définition d'une action privilégiée à terme définition, dont traite les articles 36, 66 et 67 du projet de loi. Par la suite, nous nous proposons d'étudier, avec les témoins, ces articles ainsi que les problèmes qui en découlent en raison du libellé.

En premier lieu, laissons M. Gillespie terminer son explication.

**M. Thomas Gillespie, conseiller du Comité:** Je vous remercie Monsieur le président. La semaine dernière, nous avons étudié la définition d'une action privilégiée à terme. Cette définition se trouve à l'article 66 aux pages 96 et suivantes du projet de loi. Une action privilégiée à terme est essentiellement une action qui, si elle est détenue par un établissement financier et si elle a été émise pour une durée ne dépassant pas 10 ans, procure à cet établissement financier des dividendes qui ne pourront pas être déduits comme des dividendes inter-sociétés.

Pour étayer ce que je viens d'énoncer, la définition du terme action privilégiée à terme est très longue. Nous avons abordé la semaine dernière certaines questions épineuses. Nous en étions rendus au sous-alinéa 66(7) a (iii) qui se trouve à la page 97 du projet de loi. Nous avons étudié ce sous-alinéa qui commence à la sixième ligne et qui est ainsi libellé:

—donnant une garantie à l'égard de l'action—

Nous avons cité plusieurs exemples de conditions qui donnent une garantie à l'égard des actions privilégiées et que les rédacteurs, n'ont, manifestement, pas voulu inclure dans cette définition.

Nous avons discuté de cette question avec des hauts fonctionnaires du ministère des Finances, et ces derniers ont reconnu que cet expression avait un sens trop large. Ils ont fait savoir qu'ils examinaient sérieusement cette question qui nous préoccupe. Je suppose que nous devons attendre le prochain budget pour voir qu'elles modifications il proposera.



[Text]

**The Chairman:** Mr. Gillespie, I do not think we are limited to waiting to see what the next budget will contain, because before that we will have dealt with Bill C-17. The proposed treatment by way of the changes contemplated in these clauses and the terms and conditions of the term preferred shares will have to be considered by this committee if we are to get a meaningful undertaking from the minister to implement the changes in these clauses in the next budget. So, we will have to settle somehow, either with or without the assistance of the panel, on the language that is going to effect—what will be intended to effect—the change. It is not a case of waiting for the next budget, Mr. Gillespie. We have to have that information before then.

**Mr. Gillespie:** Quite so, Mr. Chairman.

Moving on to the next area of concern, it concerns paragraph (g) on page 8 of the bill. Paragraphs (g) and (h) constitute, in effect, the grandfather provisions relating to the definition of the term preferred shares. Paragraph (g) states, in effect, that where an established agreement—that is, an agreement that was entered into before November 17, 1978 with respect to the proposed issue of term preferred shares—has been amended after November 16, 1978, that agreement shall be deemed to have been made after that date. If the shares issued pursuant to that agreement meet the other conditions of the definition of term preferred shares, those shares will receive adverse tax treatment. Our concern with paragraph (g) is that it is too broad. Any term or condition attaching to an established agreement would put it offside, no matter how insignificant it is.

**The Chairman:** Actually, the concept should be more limited. The important thing is whether the term preferred share should be deemed to have been made after November 16, 1978. If it offends in the particulars as to termination or maturity, then that term preferred share would not be recognized with the rights that are intended to attach to term preferred shares under the amending clauses, but the query is whether it should go further than that. If the termination period is not extended, and if the transaction is not with a non-financial institution, then is that not what we regard as being the "too broad feature" of the provision you have referred to?

**Mr. Gillespie:** Exactly, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Would you care at this time to discuss that with the panel or do you wish to wait until you have finished?

**Mr. Gillespie:** Perhaps we should wait until I have finished. There are many other matters which will be raised. I think we should discuss them with the panel after I have completed them.

I have substantially the same comment to make with respect to subparagraph (h) (i) on page 98 of the bill. That subparagraph states, in effect, that if the terms or conditions of the share issued pursuant to an established agreement or any agreement relating to such share are changed, that may destroy the grandfather feature attaching to those shares. We are aware of certain circumstances in which, for example, the terms of an underwriting agreement have been changed. Such a change might take place, for example, at the request of a securities commission and would amount to a technical change and one which has no relationship to the attributes of the share

[Traduction]

**Le président:** M. Gillespie, je ne pense pas que nous devions attendre le contenu du prochain budget, parce que nous aurons terminé l'étude du Bill C-17 auparavant. Si nous voulons que le ministre dans le prochain budget, tienne compte d'une façon pertinente des modifications contenues dans ces dispositions, le Comité devra avoir étudié la façon dont on se propose de modifier ces dispositions et les modalités relatives aux actions privilégiées à terme. Avec ou sans l'aide des témoins, nous devons donc, d'une façon ou d'une autre nous entendre sur le libellé de ces modifications, sur ce qu'elles visent. Par conséquent, il n'est pas question d'attendre le prochain budget, monsieur Gillespie. Il nous faut ces renseignements bien avant.

**M. Gillespie:** Très bien, monsieur le président.

Passons maintenant à la question suivante, soit l'alinéa g) à la page 98. Les alinéas g) et h) constituent des dispositions de droit acquis relativement à la définition d'une action privilégiée à terme. L'alinéa g) stipule en effet que, lorsqu'une entente établie, c'est-à-dire qu'elle a été conclue avant le 17 novembre 1978, en ce qui a trait à l'émission d'actions privilégiées à terme, a été modifiée après le 16 novembre 1978, l'entente est réputée avoir été conclue après cette date. Si les actions émises conformément à cet entente satisfont aux autres modalités de la définition d'une action privilégiée à terme, ces actions recevront un traitement fiscal défavorable. Nous nous inquiétons du fait que l'alinéa g) a un sens trop général. Si peu importante qu'elle soit, toute modalité pourrait rendre nulle une entente à laquelle elle s'applique.

**Le président:** En fait, il faudrait apporter plus de restrictions. L'important est de déterminer si les actions privilégiées à terme doivent être réputées avoir été achetées après le 16 novembre 1978. Si l'on ne respecte pas les conditions d'échéance, il ne faudrait pas reconnaître à ces actions les droits que l'on prévoit inclure dans les dispositions modificatrices; cependant nous devons nous demander s'il faut aller plus loin. Si l'échéance n'est pas reportée, et si la transaction s'effectue avec un établissement non financier, n'est-ce pas là, d'après nous, «le sens trop général» de la disposition que vous avez mentionnée?

**M. Gillespie:** Exactement, monsieur le président.

**Le président:** Voudriez-vous étudier maintenant cette question avec les témoins ou désirez-vous terminer auparavant?

**M. Gillespie:** Je pourrais peut-être terminer auparavant. Il y a bon nombre d'autres questions qui seront soulignées. A mon avis, nous devrions les étudier avec les témoins une fois que j'aurai terminé.

A peu de choses près, j'ai les mêmes commentaires à faire en ce qui concerne le sous-alinéa 66(7)h)(i) à la page 98. Ce sous-alinéa stipule en effet que, lorsque les modalités propres à une action émise conformément à une entente établie ou à toute entente portant sur une telle action ont été modifiées, les dispositions de droits acquis relatives à ces actions peuvent être annulées. Nous connaissons certaines circonstances où, par exemple, les modalités d'une entente de garantie d'émission ont été modifiées. Un tel changement peut être fait à la demande d'une commission chargée des garanties et se résumer à une modification d'ordre technique qui n'a rien à voir



*[Text]*

itself. The change might relate to the underwriting commission or some unrelated matter. Technically, such an amendment, with the bill as drafted, could put those shares offside. Adverse tax results could attach to those shares.

**The Chairman:** And our position, of course, is that such a change should not put those shares offside.

**Mr. Gillespie:** Precisely. There is a qualification attached to subparagraph (h) (ii) that that provision apply "otherwise than by reason of a failure or default under the terms or conditions of the share." It has been suggested that that qualification also apply to subparagraph (h) (i).

I now come to subparagraph (h) (iv) on page 99, which is a new provision; it was not in Bill C-37. The effect of this subparagraph is to deem a share issued before November 17, 1978, or pursuant to an established agreement, to have been issued after November 16, 1978, other than pursuant to an established agreement, if after October 23, 1979, the share is acquired from a non-financial institution by a financial institution. In other words, financial institutions will be prevented from acquiring certain shares from non-financial institutions unless they are prepared to accept the undesirable tax consequences.

We have a particular case, Mr. Chairman, where that provision, as now drafted, may cause undesirable tax consequences.

**The Chairman:** I caused that to be distributed this morning. Honourable senators will notice that the request in the letter brief is to raise this issue before this committee. I understand that a copy in substantially that form was sent at an earlier date to the Minister of Finance. The idea was to cover all areas so that the problem will be fully understood.

The problem in this case is that Petrosar had issued term preferred shares and four different banks purchased those term preferred shares. The amount of money involved is approximately \$445 million. Then later one of the banks sold and transferred its holding of shares to a non-financial institution. The query now is whether that transfer, even though it contains a provision under which the bank might re-acquire those shares—it is not compulsory that it does re-acquire—puts the share offside once it is reacquired by a financial institution as far as the entitlement to the deduction is concerned.

This is a problem that certainly would arise under subparagraph (h) (iv) on page 99 of the bill.

**Mr. Gillespie:** As I understand it, the net effect insofar as Petrosar is concerned, assuming the status of the preferred shares were destroyed, would be to trigger a redemption of the preferred shares, which would put Petrosar in financial difficulty.

**Senator Lang:** Why would Petrosar be in financial difficulty? Couldn't it just borrow the money as it would have normally done?

*[Traduction]*

avec la nature de l'action comme telle. Le changement peut se rattacher à la commission de garantie ou porter sur un autre sujet non relié à la question. En principe, selon le libellé actuel du projet de loi, une telle modification pourrait mettre ces actions en contravention. Des conséquences fiscales négatives pourraient s'y rattacher.

**Le président:** Et selon notre politique, bien entendu, ces actions ne devraient pas être affectées par un tel changement.

**M. Gillespie:** Précisément. Le sous-alinéa *h*) (ii) précise que cette disposition s'applique «autrement qu'en raison de la non observation des modalités de l'action». Il a été proposé qu'elle s'applique également au sous-alinéa *h*) (i).

J'en viens maintenant au sous-alinéa *h*) (iv), à la page 99; une nouvelle disposition qui ne figurerait pas dans le Bill C-37. Elle vise à permettre qu'une action puisse être réputée avoir été émise avant le 17 novembre 1978, autrement qu'en conformité à une entente établie si, après le 23 octobre 1979, l'action est acquise d'une institution non financière par un établissement financier. En d'autres termes, les institutions financières ne pourront pas acquérir certaines actions d'institutions non financières sans en accepter les retombées fiscales qui en découlent.

Nous avons un cas particulier, Monsieur le président, où cette disposition, dans sa forme actuelle, peut entraîner des conséquences fiscales indésirables.

**Le président:** J'ai distribué une note à cet effet ce matin. Les honorables sénateurs verront que j'y demande que la question soit étudiée par notre comité. Je pense qu'une copie essentiellement de la même teneur a été transmise à une date antérieure au ministre des Finances. Mon but était de couvrir tous les secteurs de façon que le problème soit bien compris.

Le problème, dans le cas qui nous occupe, est que Petrosar a émis des actions privilégiées à terme que quatre banques différentes ont achetées au prix d'environ \$445 millions. Plus tard, l'une des banques a vendu et transféré ses actions à une institution non-financière. La question est de savoir si ce transfert, même s'il renferme une clause permettant à la banque de reprendre ces actions—bien qu'elle n'y soit pas tenue une fois que l'action a été reprise par une institution financière—ne soit pas admissible comme déduction d'impôt.

C'est un problème qui surviendrait certainement aux termes du sous-alinéa *h*) (iv) à la page 99 du projet de loi.

**M. Gillespie:** D'après moi, cela aurait pour effet, dans le cas de Petrosar, en supposant que le statut des actions privilégiées ne tienne plus, serait de provoquer le rachat des actions privilégiées, ce qui mettrait Petrosar en difficultés financières.

**Le sénateur Lang:** Pourquoi Petrosar se trouverait-il en difficultés financières? Ne pourrait-elle pas simplement emprunter l'argent comme elle l'aurait fait normalement?

[Text]

**Mr. Gillespie:** Borrow the money to obtain the proceeds for the redemption of the preferred shares?

**Senator Lang:** Yes.

**Mr. Gillespie:** I suppose so, but at higher rates.

**Senator Lang:** Well, comme ci, comme ça.

**The Chairman:** At this moment, we just want you to appreciate the factual situation.

**Senator Lang:** Mr. Chairman, this Petrosar transaction, was this a loan disguised as an issue of preferred shares? Is that what we are looking at?

**The Chairman:** I suppose you could call any term preferred share in that category.

**Senator Lang:** A loan?

**The Chairman:** No, the way you put it. It is presented as a share transaction.

**Senator Lang:** But in fact it was another way of borrowing money from the bank?

**The Chairman:** It is another way of doing it, and this was a method recognized under the law until certain changes were proposed by virtue of Bill C-37.

**Senator Lang:** Perhaps the law did not realize what it was recognizing. I am not a bleeding heart over this sort of transaction being recalled under the terms of this bill. I am looking at the mores of it rather than the legalistic aspect.

**Mr. C. A. Poissant, C.A., Adviser to the Committee:** This issue was made at a time when it was permitted under the law. While it may not have been the intention of the law, it was permitted, and we have always adhered to the principle that anyone has the right to arrange his affairs in any manner he wishes so long as he is within the law, and this is what Petrosar has done.

In Bill C-37 there was a transitional provision in respect of those types of issues, whereas Bill C-17 does not provide for such a transitional provision. It is one thing to say that funds can be borrowed to redeem this share issue, but certainly the rate of interest will not be the same. The increased liability on a borrowing of \$445 million as a result of higher interest rates is not peanuts.

This committee has always taken the view that there should be no retroactive effect in legislation, and certainly this provision would result in retroactivity. I am not at all sure that that is what the committee wants. Bill C-17 should contain a grandfather clause to permit shares issued under the existing law to carry on.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, that concludes my review of the areas of concern relative to term preferred shares.

**The Chairman:** Dr. Neufeld, you have heard the points which Mr. Gillespie has raised. Are you ready to discuss them now, or do you want to move them down the panel?

**Dr. E. P. Neufeld, Assistant Deputy Minister, Department of Finance:** I think we should discuss them now. I would ask Mr. Haag to take up the specific points. With your permission,

[Traduction]

**M. Gillespie:** Emprunter l'argent nécessaire pour racheter les actions privilégiées?

**Le sénateur Lang:** Oui.

**M. Gillespie:** Ce serait possible, mais à des taux plus élevés.

**Le sénateur Lang:** Bien, comme ci comme ça.

**Le président:** Nous voulons simplement que vous analysiez la situation réelle pour le moment.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, dans cette opération de Petrosar, s'agissait-il d'un emprunt caché derrière l'émission d'actions privilégiées? Est-ce là la question?

**Le président:** Je crois que vous pourriez qualifier toute émission d'actions privilégiées à terme de ce genre.

**Le sénateur Lang:** D'emprunt?

**Le président:** Non, selon votre façon de voir les choses, c'est une transaction d'actions.

**Le sénateur Lang:** Mais effectivement, c'était une autre façon d'emprunter de l'argent de la banque?

**Le président:** C'est une autre façon, autorisée par la loi jusqu'à ce que certains changements soient proposés en vertu du Bill C-37.

**Le sénateur Lang:** Le loi ne se rendait peut-être pas compte de ce qu'elle reconnaissait. Je n'ai pas peur de condamner ce genre d'opérations aux termes du projet de loi actuel. Je pense à l'esprit de la loi plutôt qu'aux aspects légaux.

**M. C. A. Poissant C.A., conseiller auprès du comité:** Cette émission d'actions a été effectuée au moment où elle était autorisée par la loi. Même si elle allait à l'encontre de l'esprit de la loi, ce genre de transaction était permis et nous avons toujours suivi le principe selon lequel on a le droit d'organiser ses affaires n'importe comment, pourvu que ce soit conformément à la loi, et c'est ce que Petrosar a fait.

Dans le Bill C-37, on prévoyait une période de transition à l'égard de ce genre d'émission, tandis que le Bill C-17 ne renferme pas de disposition à cet égard. Il est facile de dire que l'on peut emprunter des fonds pour racheter ses actions, mais le taux d'intérêt ne sera pas le même. L'accroissement du passif sur un emprunt de \$445 millions qu'entraîne des taux d'intérêt plus élevés est assez considérable.

Le Comité a toujours été d'avis que les dispositions de la loi ne devaient pas être rétroactives et la présente disposition aurait sûrement cet effet. Je ne suis pas certain que, le comité, le veuille ainsi. Le Bill C-17 devrait renfermer une disposition relative aux avantages acquis, pour que les actions émises en vertu de la présente loi reste licites.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, cela termine mon analyse des questions relatives aux actions privilégiées à terme.

**Le président:** Monsieur Neufeld, vous avez entendu quels points ont été soulevés par M. Gillespie. Désirez-vous en discuter maintenant ou voulez-vous remettre le débat à plus tard?

**M. E. P. Neufeld, sous-ministre adjoint, ministère des finances:** Je pense que nous devrions nous y attaquer tout de suite. Je demanderais à M. Haag d'examiner les points parti-



[Text]

I should like to speak about the procedure of dealing with these points later on. At the moment we can perhaps address the specific points which Mr. Gillespie has raised.

**Mr. John Haag, Special Adviser, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance:** Possibly the best way to go about this would be to talk about the most recent matter raised with respect to Petrosar. First of all, let me say that from our experience with this new legislation it has been recognized that we have attempted to accommodate shares that were issued before November 16 on the principle that has been espoused here that it is not attractive to introduce retroactive legislation.

The particular amendment which relates to the Petrosar transaction is affected by subparagraph (h)(iv). The purpose of introducing this particular amendment to Bill C-17, which applies to acquisitions of shares after October 23, was in recognition that there are significant shares outstanding within corporate groups of non-financial institutions which if sold, for example, to a financial institution would be a way that the form of after-tax financing, would be extended. That was the reason for introducing this particular amendment.

I think we are all now aware, the financial institutions, as reflected through their tax rates, have got to the point where they have over-extended their capacity of holding this form of financing. As evidenced by the Petrosar transaction, we find that some financial institutions had sold off particular investments, such as the Petrosar term preferred shares, to non-financial institutions. This simply underlines that the financial institutions themselves did not have the capacity to continue to hold these investments.

The wording in subparagraph (h)(iv) has the impact of saying that if this particular Petrosar share is sold back to a financial institution, then the grandfathering protection otherwise afforded to the Petrosar share would be lost. This was not intended by the legislation as I hoped to explain at the outset. It was intended to address those shares that were issued to them and held by the non-financial community at the time of the introduction of this legislation and was not intended to address the particular situation of the Petrosar deal. In reviewing the situation the knowledge that the financial institutions have found it necessary to place out in the non-financial institution sector some of these grandfathered term preferred shares—which was not anticipated at the time of introducing this legislation—we now find it necessary to make exceptions for these particular grandfather term preferred shares that have been placed, by the financial institutions, out to non-financial institutions. It would be our intention to preserve the grandfathering on the grounds that it otherwise would be a form of retroactive taxation. We would preserve the grandfathering afforded to the Petrosar issue of shares although they will, in time, be sold back to a financial institution.

**The Chairman:** Any questions?

[Traduction]

culiers. Avec votre permission, je reviendrai plus tard sur la procédure à suivre à leur sujet. Nous pouvons peut-être maintenant nous pencher sur les questions plus spéciales que M. Gillespie a posées.

**M. John Haag, Conseiller spécial, division de la législation sur politique de l'impôt, Ministère des Finances:** Je pense que le meilleur abord serait de débattre cette question plus récente concernant Petrosar. D'abord, permettez-moi de le dire ici, notre expérience montre qu'avec cette nouvelle législation, nous avons fait l'impossible en faveur d'actions émises avant le 16 novembre, suivant ainsi le principe admis ici qu'il n'est pas très pratique de passer des lois rétroactives.

L'amendement particulier concernant l'opération Petrosar fait l'objet du sous-alinéa h) (iv). En introduisant au bill C-17 cette modification, relative à des acquisitions d'actions, postérieures au 23 octobre que les auraient; on reconnaissait qu'il y avait en circulation une masse substantielle d'actions aux mains de sociétés ou d'institutions non financières, qui pourraient être vendues par exemple à une institution financière et par là, il s'agissait d'élargir cette formule de financement après impôt. Voilà la raison de cette modification particulière.

Je pense que nous en sommes tous conscients, les institutions financières, et leurs taux d'imposition l'attestent, en étaient arrivées au point où elles avaient gonflé exagérément leur capacité de financement de ce type. Cette opération de Petrosar l'a prouvé et nous l'avons constaté, des institutions financières s'étaient débarrassées de certains investissements tels que les actions privilégiées à terme de Petrosar, au profit d'institutions non financières, parce qu'elles s'apercevaient tout simplement qu'elles-mêmes n'avaient pas la possibilité de persévérer dans ce type d'opération.

Le libellé du sous-alinéa h)(iv) consiste à dire que si cette action particulière Petrosar est revendue à une institution financière, alors la protection des droits acquis que conserve normalement l'action Petrosar serait perdue. Voilà qui n'était pas dans l'intention du législateur, comme je pensais pouvoir l'expliquer au départ. Il s'agissait dans son esprit des actions émises et détenues par les institutions non bancaires au moment de l'introduction de cette nouvelle législation, sans viser plus particulièrement l'opération Petrosar. Aussi, en reconsidérant les choses, et sachant maintenant que les institutions financières par exemple se sont vues contraintes de céder au secteur non financier certaines de ces actions privilégiées à terme et assorties de droits acquis (élément qui nous avait échappé au moment de l'introduction de ce projet de loi) nous nous trouvons confrontés à la nécessité de faire exception pour les droits acquis de ces actions préférentielles qui sont passées des institutions financières au secteur non financier. Nous serions en faveur de maintenir le régime des droits acquis étant donné que des dispositions contraires signifieraient une forme d'impôt à effet rétroactif. Ainsi nous maintiendrions les droits acquis nécessaires à l'émission Petrosar d'actions bien qu'elles puissent alors avoir été revendues à une institution financière.

**Le président:** Des questions?



[Text]

**Mr. Gillespie:** If I understand your proposed amendment to subparagraph (h)(iv), it would also pick up similar transactions such as *Globe Realty* and *TD Realty*?

**Mr. Haag:** That point is not necessarily applicable with respect to an amendment in subparagraph (h)(iv), but rather is an amendment which is necessary in paragraph 112(2.2).

**Mr. Gillespie:** We will get to that later.

**Mr. Haag:** Perhaps we can address that one separately.

**Mr. Gillespie:** Do you want to continue backwards as you were and, as we used to say in Montreal, "Avancez en arrière" and give us your comments on paragraph (g) and subparagraph (h)(i)?

**Mr. Haag:** The comments with respect to paragraph (g) and subparagraph (h)(i) can be grouped together, as you recognized. In addressing the points that have been raised here, it should be first recognized that in drafting the legislation with respect to Bill C-37, it was recognized that prior to November 16, 1978—budget date—there was a tremendous rush to the well for this form of term preferred share financing. In applying legislation to issues that were not completed on November 16, but rather were only in the process of being completed—assuming, however, that the parties had come at least to an agreement as to the terms such as the interest rate, the maturity date and such other important features—it was concluded that the legislation could be a little tighter with respect to those issues than those that had been actually placed by November 16.

That was the background of why the words appear in the form that they do. The point, however, should be made, with particular reference to the change identified by Mr. Gillespie, that there is no intention that a minor change, for example, affecting the commission rate, should cause the grandfathering of an issue to be denied. I would not anticipate that, during the administration of the particulars of this paragraph, there would be a problem.

**Mr. Gillespie:** Do you anticipate making any amendments to these provisions?

**Mr. Haag:** We would take any recommendation from the committee on that particular point back to the minister for consideration.

**The Chairman:** The committee will recall that I related to you the conversation which I had with the minister about a week ago in which he indicated that there were what he called "technical amendments" which he would be prepared to make if there could be some way in which it would not be necessary for the bill to be amended and have to go back to the House of Commons.

You will recall that we have a procedure, which we established some time ago, of undertakings, whereby the minister appears and undertakes that in the next session certain prescribed amendments will be introduced. In this case the under-

[Traduction]

**M. Gillespie:** Si je comprends bien, la modification que vous proposez au sous-alinéa *h*(iv) engloberait également des transactions semblables de la part de *Globe Realty* et de *TD Realty*?

**M. Haag:** Ce point ne concerne pas nécessairement une modification au sous-alinéa *h*(iv), mais traduit plutôt une modification qu'il est nécessaire d'apporter au paragraphe 112(2.2).

**M. Gillespie:** Nous reviendrons à ce dernier paragraphe plus tard.

**M. Haag:** Nous pourrions peut-être le considérer isolément.

**M. Gillespie:** Voudriez-vous poursuivre à reculons, «avancer en arrière», comme on disait naguère à Montréal, et nous faire part de vos observations sur l'alinéa *g* et le sous-alinéa *h*(iv)?

**M. Haag:** Comme vous l'avez reconnu, les observations sur l'alinéa *g* et le sous-alinéa *h*(i) peuvent être rassemblées. Pour traiter des points soulevés ici, il importe d'abord de se rappeler qu'au moment de la formulation de la loi (c'est-à-dire du bill C-37, à cette époque), on avait reconnu l'existence, avant le budget du 16 novembre 1978, date de présentation du budget, d'un très grand mouvement vers cette forme de financement par actions privilégiées à terme. En appliquant la présente mesure législative aux actions non encore émises au 16 novembre, mais en voie d'émission et en présumant que les parties avaient au moins conclu un accord sur les taux d'intérêt, par exemple, la date d'échéance, et autres importantes caractéristiques semblables, nous avons estimé, qu'il serait approprié, d'être un peu plus strict par rapport à ces actions, en comparaison de celles effectivement émises au 16 novembre.

Voilà ce qui explique la formulation actuelle. Il y a toutefois lieu de signaler, notamment en ce qui a trait à la modification relevée par M. Gillespie, qu'on ne vise nullement à accepter en temps utile une modification mineure touchant, par exemple le taux de commission si devaient être niés les droits acquis relatifs à une émission. Je n'appréhende pas de problème dans l'application des éléments de cet alinéa.

**M. Gillespie:** Envisagez-vous d'apporter des modifications à ces dispositions?

**M. Haag:** Toute recommandation du Comité sur ce point particulier serait soumise au ministre.

**Le président:** Le Comité se rappellera ma conversation avec le ministre, il y a environ une semaine, conversation au cours de laquelle il m'avait parlé de «modifications techniques» qu'il serait disposé à apporter s'il y avait moyen de le faire sans devoir modifier le projet de loi proprement dit et devoir le rapporter de nouveau à la Chambre des communes.

N'oubliez pas que nous avons établi, il y a quelque temps, une procédure d'engagements aux termes de laquelle le ministre comparait et s'engage à introduire certaines modifications prescrites au cours de la session suivante. Dans ce cas-ci,

[Text]

taking would be that certain prescribed amendments that have been settled by this committee and are acceptable to the minister would be made in the next budget. However, that would then involve exposing in our report to the Senate all the circumstances surrounding the undertaking and why the undertaking was accepted from the minister, and then the report would approve the bill without amendment subject to the undertakings, in which event the bill would not have to go back to the Commons for consideration of amendments. We have done that many times. I think we started that when we were dealing with tax reform.

**Senator Laird:** Have we ever been let down by a minister?

**The Chairman:** Not yet, and I do not think we will be. I mean, it is too important for him.

**Senator Lang:** Dealing with the technicalities of draftsmanship, we have here a mass of legerdemain in words, phrases, subclauses and what not. Could not legislation say that term preferred shares in the hands of a financial institution would be deemed loans? I am trying to simplify the mechanic of this thing. Our Income Tax Act is a mass of "Alice in Wonderland" jargon.

**The Chairman:** To get at the basis of your question, possibly Mr. Haag should start refreshing you first as to what was the origin and purpose of the term preferred share. As I understand it, term preferred shares, when they were created and provoked Bill C-37, had been used in the period of the depression for exactly the same purpose. I think maybe Mr. Haag could develop that. I assume that many of you understand what it is, but let us put it on the record, Mr. Haag.

**Dr. Neufeld:** Mr. Chairman, first could I just make one or two points on that?

**The Chairman:** Yes.

**Dr. Neufeld:** I think that the temptation to have a very simple and straightforward solution was very great in our minds, and it is the one that we pursued some distance. The problem is that there are some preferred shares which are truly equities, and presumably should have all the benefits of tax law relating to equities. Then there are others, the one that led to all these problems, which clearly are debt and should in the tax law be treated as debt. Therefore, one immediately faces the problem of where to draw the line. If one took the extreme view and said that basically all preferred shares in the hands of financial institutions will be treated as debt, that would essentially wipe out preferred shares in the Canadian capital market, and they have been a part of the Canadian capital market for, I think, around 80 years or so.

**Senator Lang:** Term preferred?

**Dr. Neufeld:** No, preferred shares.

**Senator Lang:** I am talking about term preferred shares. Perhaps you could confine yourself to those.

**Dr. Neufeld:** The point is that there is no pure definition of a term preferred share. That is the problem. There is a good

[Traduction]

l'engagement serait que certaines modifications prescrites qui ont été établies par le Comité et ont été jugées acceptables par le ministre soient apportées dans le prochain budget. Il nous faudrait toutefois exposer dans notre rapport au Sénat toutes les conditions qui entourent l'engagement, et préciser la raison pour laquelle il a été accepté par le ministre. Le rapport, alors approuverait le projet de loi sans amendement, sous réserve des engagements pris, auquel cas le projet de loi n'aurait pas à être rapporté de nouveau à la Chambre. Nous l'avons fait à maintes reprises. La première fois, c'était, je pense, à l'époque où nous nous occupions de la réforme fiscale.

**Le sénateur Laird:** Un ministre nous a-t-il déjà refusé son appui?

**Le président:** Pas encore, et je ne pense pas que cela arrive. C'est trop important pour lui.

**Le sénateur Lang:** Pour ce qui est des subtilités de la rédaction, nous avons ici une quantité de termes, expressions et paragraphes ambigus. La loi ne pourrait-elle préciser que les actions privilégiées à terme détenues par un établissement financier sont réputées être des prêts? J'essaie simplement de simplifier les rouages de la chose. Notre loi de l'Impôt sur le revenu est truffée de termes qui sortent je ne sais d'où.

**Le président:** Pour reprendre votre question à la base, M. Haag devrait peut-être commencer par vous rappeler l'origine et l'objet de l'action privilégiée à terme. Si je ne m'abuse, les actions privilégiées à terme ont, à l'époque où elles ont conduit au bill C-37, été utilisées exactement dans le même but qu'elles l'avaient été au cours de la dépression. Je pense que M. Haag pourrait donner des détails. Je présume que bon nombre d'entre vous comprennent ce que c'est, mais il serait bien que des explications figurent au compte rendu des délibérations, monsieur Haag.

**M. Neufeld:** Monsieur le président, pourrais-je d'abord établir simplement un ou deux points à cet égard?

**Le président:** Oui.

**M. Neufeld:** Je crois que la tentation de trouver une solution simple et claire était très forte. Le problème est dû au fait qu'il existe certaines actions privilégiées qui sont du véritable capital et auxquelles devraient s'appliquer les avantages que confère la Loi de l'impôt relativement au capital-actions. Il y a aussi les autres, qui sont cause de tous ces problèmes, qui constituent une dette et qui devraient être traitées comme telles dans la Loi de l'impôt. Par conséquent, on se demande où tracer la ligne de démarcation. Si l'on adoptait un point de vue extrême et qu'on décide que fondamentalement toutes les actions privilégiées entre les mains des institutions financières doivent être considérées comme une dette, celles-ci disparaîtraient du marché boursier canadien; or, elles en font partie depuis environ 80 ans.

**Le sénateur Lang:** Les privilégiées à terme?

**M. Neufeld:** Non, les actions privilégiées.

**Le sénateur Lang:** Je parle des actions privilégiées à terme. Peut-être pourriez-vous vous limiter à celles-ci.

**M. Neufeld:** Il n'existe aucune définition précise d'une action privilégiée à terme. Voilà le problème. Il existe une



[Text]

definition of a preferred share, but there is not a pure definition of a term share. The concept of term preferred share emerged when conditions were put on preferred shares that transformed them essentially into debt, so we were faced with a problem of either saying that you can only have pure preferred shares with absolutely no conditions attached of a kind which would edge them towards being debt, or try to define term preferred shares so that we would basically exclude from preferred shares those issues that went some distance towards in fact being debt.

**Senator Lang:** Why is it difficult to define term preferred shares? I think it is very simple. It is a preferred share that is callable by the owner of it.

**Dr. Neufeld:** We have examined the conditions that have been put on these issues by the banks, and in the case where they are callable it is clearly debt. However, there are other conditions slightly short of that, but which still clearly leave the issue as being debt. These conditions tend to be various and complicated, and therefore what we finally said was that we would look basically to two things in determining whether it is a term preferred share or not.

The first thing is term to maturity, and we picked the 10-year threshold; secondly, there is the kind of conditions or guarantees or covenants that are put on those issues. Essentially what we say is that if the guarantees or covenants relating to those issues in fact make it a debt issue, then it should be treated as a debt issue, even though it has got more than 10 years to maturity. While in a sense this is an arbitrary definition—one could have picked 12 years, 14 years, 11 years or eight years—we looked, in determining the 10 years, at what had in fact been practised in the market with respect to term to maturity, and we though 10 years, if anything, erred on the generous side. One could have made a case for 12 year, but 10 years seemed to us to be a workable beginning of a definition of a term preferred share. In addition to that—and this lies at the back of some of the points Mr. Gillespie has made—we had conditions relating to kinds of securities, guarantees and covenants that there could be with respect to those issues. If they are of a certain kind, they also would cause an issue to be defined as being a term preferred issue.

**Senator Lang:** In the Income Tax Act there are subjective tests, i.e. whether the money is laid out to earn income, to determine whether a thing is capital or income for tax purposes. Cannot the department assume the responsibility of putting a subjective test on these shares? Why does one have to strain at these infinite definitions?

**Mr. R. Alan Short, Director, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance:** May I address that question? We did give consideration to that possibility and reluctantly abandoned it.

There are several problems, the first one being that, even with a simple suggestion such as you have made, the share may be called at the demand of the holder. This would have created an enormous difficulty in the area of closely-held companies where, for various estate planning business arrange-

[Traduction]

bonne définition d'une action privilégiée, mais aucune d'une action privilégiée à terme. La notion d'action privilégiée à terme a surgi lorsqu'on a assorti les actions privilégiées de conditions qui les ont transformées en dettes; nous avons alors dû faire un choix entre avoir des actions privilégiées sans aucunes conditions qui puissent les transformer en dettes, ou essayer de définir les actions privilégiées à terme de manière à exclure de ces actions privilégiées les conditions qui les transformaient en dettes.

**Le sénateur Lang:** Pourquoi est-il difficile de définir une action privilégiée à terme? À mon avis, c'est très simple. Il s'agit d'une action privilégiée rachetable par son propriétaire.

**M. Neufeld:** Nous avons étudié les conditions des banques sur cette question, et lorsque le propriétaire peut racheter ses actions, il s'agit clairement d'une dette. Cependant, il existe d'autres conditions un peu moins rigoureuses mais qui, quand même, justifient qu'on la considère comme une dette. Ces conditions sont variées et complexes; par conséquent, nous tiendrons compte essentiellement de deux d'entre elles pour déterminer s'il s'agit d'une action privilégiée ou non.

La première condition concerne l'échéance et nous avons choisi une période de dix ans; la deuxième tient compte des conditions, garanties ou engagements qui se rattachent à ces actions. Ce que nous disons c'est que si les garanties et les engagements relatifs à ces actions les transforment en une dette, nous devons en conséquence les traiter comme telles, même si l'échéance est de plus de dix ans. Même si, dans un sens, c'est une définition arbitraire—on aurait pu choisir 12, 14, 11 ou même 8 ans—mais nous avons considéré, pour fixer cette période à dix ans, ce qui se faisait sur le marché relativement aux échéances, et nous avons pensé que dix ans était une période plutôt généreuse. On pourrait présenter des arguments en faveur d'une période de 12 ans, mais dix ans nous ont semblé une durée raisonnable pour définir une action privilégiée à terme. En outre—et ceci s'applique à certaines des questions soulevées par M. Gillespie—il existe des conditions attachées aux valeurs, aux garanties et aux engagements connexes à ces questions. Si elles sont d'une certaine nature, on peut se demander si on peut les définir comme des actions privilégiées à terme.

**Le sénateur Lang:** Dans la Loi de l'impôt sur le revenu, on trouve certains critères subjectifs: l'argent est-il dépensé pour retirer un revenu, s'agit-il d'un capital ou d'un revenu aux fins de l'impôt? Le ministère ne peut-il assumer la responsabilité de fixer un critère subjectif pour ces actions? Pourquoi doit-on avoir recours à ces définitions vagues?

**M. R. Alan Short, Directeur, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances:** Puis-je poser une question? Nous avons étudié cette possibilité et l'avons mise de côté à regret.

Il y a plusieurs problèmes: le premier c'est que, même avec une solution aussi simple que la vôtre, l'action peut être rachetée à la demande du détenteur. Cela pourra créer des difficultés énormes dans le cercle des sociétés fermées lorsque pour planifier diverses transactions immobilières ou commer-



*[Text]*

ments, one company will hold preferred shares of a subsidiary or of a related company. It would have been extremely awkward for those companies if their shares were treated as debt rather than as equities. We, therefore, could not conclude that in all circumstances the same share should be regarded as a term preferred share or as a debt substitute simply by looking at the character of the share itself. We had to look at the surrounding circumstances and the nature of the investment, whether it was from a parent to a subsidiary—whether it was on the open market or whether it was a financial institution.

We then looked to the United States to see what their experience was. The United States, and indeed other countries, have the same problem. The United States does not have a definition of a term preferred share or any legislation that would draw a clear distinction between one type of preferred share and another. In the administration of their tax law, they try to look at the substance to see whether, in fact, it is debt in economic substance as opposed to equity in economic reality, ignoring the legalities.

We discussed this with officials from the United States Treasury. They advised us to stay away from the so-called economic substance test since, in the United States' experience, it led to endless litigation and uncertainty—one would not know, in particular circumstances, whether something within the grey area would in fact be treated as debt or equity. That decision very often eventually ends up in the courts.

We were satisfied with this explanation and felt, therefore, that we had no choice but to try to provide a definition that would provide at least some degree of certainty. That meant coming out with fairly detailed, specific rules that would be available and widely known so that, when a corporation was issuing a preferred share, it would know what the rules would be.

There is a judgment that has to be made as to whether certainty is preferable to simplicity. Simplicity in the law could have been achieved but at an enormous sacrifice of the certainty that we thought was important in this area of the law.

**Senator Lang:** I hope that I, as a lawyer, find certainty in these clauses.

**Mr. Short:** Our objective, senator, was to achieve it. We hope it is there, but I do confess that it is buried under quite a number of words.

**The Chairman:** Dr. Neufeld, in putting the question that I did at the start of this discussion I was hoping you might go on to indicate what was intended to be served and what the benefits were in the design of so-called term preferred shares.

**Dr. Neufeld:** I think the first essential purpose was to ensure that instruments that were, in fact, debt instruments would be, in the tax law, treated as debt instruments. That was the primary objective, and that instruments that were in fact equities would be treated as equities in the tax law. That was the overriding objective.

*[Traduction]*

ciales, une société détiendra les actions privilégiées d'une filiale ou d'une société associée. Il serait extrêmement malencontreux pour ces sociétés que leurs actions soient traitées comme des dettes plutôt que comme un élément d'actif. Nous ne pouvions donc conclure qu'en toutes circonstances la même action doit être considérée soit comme action privilégiée à terme soit comme substitut de dettes, par le simple fait d'examiner sa nature. Nous devons également tenir compte des circonstances ainsi que du type d'investissement effectué, pour savoir s'il s'est fait d'une société mère à une filiale, s'il s'est fait sur le marché libre ou encore s'il s'agissait d'une institution financière.

Nous nous sommes ensuite penchés sur les États-Unis pour voir comment ils s'en tiraient, car ils devraient se heurter au même problème, comme d'autres pays d'ailleurs. Ils ne possèdent en fait ni définition de l'action privilégiée à terme, ni législation qui établirait une distinction entre les différents types d'action privilégiée. Lorsqu'ils appliquent leur législation fiscale, ils essaient de considérer l'élément en question pour déterminer si en fait, il s'agit d'une dette sur le plan économique ou d'un capital dans la réalité économique, sans tenir compte des aspects juridiques.

Nous en avons discuté avec des représentants du Trésor des États-Unis. Ils nous ont dit de ne pas tenir compte du test de la substance économique puisque selon leur expérience cela les a conduits à des conflits sans fin et à l'incertitude. En effet, on ne peut savoir, dans certaines circonstances, si une chose se trouvant dans une zone floue doit en fait être traitée comme dette ou comme capital. La question est très souvent soumise aux tribunaux en dernier recours.

Leur explication nous a convaincus et nous avons donc estimé que nous n'avions pas d'autre choix que d'essayer d'offrir une définition qui ferait au moins une certaine distinction. Ce qui veut dire établir un ensemble de règles assez détaillées, les mettre à la disposition de tous et les diffuser largement, de sorte que lorsqu'une société émettra une action privilégiée, elle connaisse les règles à respecter.

Il faudra décider si la précision est plus souhaitable que la simplicité. On aurait pu parvenir à une certaine simplicité dans le libellé au détriment de la précision, mais celle-ci était plus importante dans cette loi.

**Le sénateur Lang:** J'espère qu'en tant qu'avocat, je trouverai cette précision dans les dispositions du bill.

**M. Short:** C'était notre objectif, sénateur; nous espérons y être parvenus, mais je dois avouer que le libellé est plutôt compliqué.

**Le président:** Monsieur Neufeld, en posant la question que j'ai posée au début de cette discussion, je m'attendais à ce que vous nous indiquiez quel était le but recherché et quels avantages comportaient lesdites actions privilégiées à terme.

**M. Neufeld:** Le premier objectif consistait à s'assurer que les instruments destinés à représenter des dettes, soient traités comme tels dans la législation fiscale—c'était le premier objectif—et que par ailleurs les instruments destinés à représenter une participation soient également traités comme tels dans cette législation. C'était là l'objectif dominant.

[Text]

I think that objective stands on its own in economic terms. It simply appears to be a very desirable objective to achieve. It does, for example, give proper incentive to equity investments and does not dilute the benefits to equity investments by shifting the same benefits to debt investments. However, the fact that equity investments had in fact become debt investments and were in the past law treated as equity investments led to a substantial revenue loss. The estimate was that the cost had risen to an annual rate of, including both the federal treasury and provincial treasury, half a billion dollars. In that period just before the November 16 budget, there had been a most remarkable acceleration in the issues of the securities.

So, I think one could say that an ancillary objective was the one of stopping the erosion of the tax base, which had achieved substantial proportions.

I think a sub-objective, which really comes out of the first two I mentioned, was the one of attempting to solve these problems in a manner that would not disturb true equity investments and would give business a degree of certainty with respect to the kind of issues they were issuing. The 10-year rule was directed toward permitting real equity financing to go forward. If the maturity exceeds 10 years and if there are no special provisions tied to it, even though it is a preferred issue, that financing should not be interfered with. As I said, the question of whether it should be 10 years or 12 years can be debated.

I think those were the overriding objectives that were being sought in this legislation.

**The Chairman:** If you go a little further, as I understand it, the people who make use of it make use of it because the result is that the dividends that are paid are treated as non-taxable in the hands of the holder of those shares. With banks or other financial institution, the cost of the money is much less than it might be. I think it might be less than half of today's prime rate.

**Dr. Neufeld:** That is perfectly true. That is the aspect of the tax treatment of dividends that has really led to this problem. For the purpose of avoiding double taxation, I think the objective was a totally sound one. As a result, the dividends on term preferred issues were flowing, tax free, into the hands of the banks. As long as what is flowing is in fact a dividend—that is, something which arises from real equity—that is a proper result. The trouble is that when subtly, the equity, through the conditions imposed on it, becomes a debt, the result is no longer the intended one, because what then is flowing is in fact interest income to the bank; but because technically it is being treated as a dividend, it flows tax free into the hands of the bank. This is what really laid back of the great incentive for the acceleration in this form of financing.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I have a question about the scope of this net dealing with income debentures and term preferred stocks. It does not apply to all issues of this kind, I take it, but only to those that are connected with financial institutions. I am wondering who is left outside the net. Who

[Traduction]

Je pense que cet objectif se défend sur le plan économique: il est apparemment très souhaitable car il favorise, par exemple, la participation au capital, sans diluer les avantages qui lui reviennent en accordant les mêmes avantages à l'investissement-dette. Toutefois, le fait que la participation au capital soit en fait devenue un investissement-dette et était traité dans l'ancienne loi comme participation au capital, a entraîné une grosse perte de revenus. D'après une évaluation sommaire, le coût en serait passé à un rythme d'un demi-milliard de dollars par an, aux paliers fédéral et provincial. Au cours de la période précédant le budget du 16 novembre, il y a eu une accélération notable de l'émission de ces titres.

Il y a donc eu un objectif primordial qui consistait à arrêter l'érosion de l'assiette fiscale, qui avait pris des proportions gigantesques.

Ensuite, il y a eu un sous-objectif qui découle en fait des deux premiers et qui consiste à régler ces problèmes d'une manière qui ne nuirait pas à la participation réelle au capital et donnerait aux entreprises une certaine assurance quant au type d'actions qu'elles émettent. La règle des 10 ans devait permettre le maintien de la véritable participation au capital si l'échéance est supérieure à 10 ans, et s'il n'existe aucune condition spéciale y afférant—même s'il s'agit d'une émission privilégiée—on ne devrait pas intervenir dans son processus de financement. Comme je l'ai dit, on peut revenir sur la question de savoir si l'échéance devrait être de 10 ans ou 12 ans.

Je pense que c'étaient là les principaux objectifs que visait cette loi.

**Le président:** Si vous poussez la question un peu plus loin, les personnes qui y ont recours, le font parce qu'au bout du compte les dividendes versés ne sont pas imposables pour celui qui détient ces actions et les banques ou autres institutions financières prêtent à bien meilleur compte en échange de ces actions. L'intérêt demandé dans ce cas est inférieur à la moitié du taux préférentiel actuel.

**M. Neufeld:** C'est exact. C'est justement cet aspect du traitement fiscal des dividendes qui ont en fait, mené à ce problème. L'objectif d'éviter la double imposition était, je pense, valable. Il s'en est suivi que les dividendes sur les émissions privilégiées à terme allaient directement aux banques, en franchise d'impôt. La situation est acceptable lorsque ce qui circule est en fait un dividende, c.-à-d. quelque chose qui provient d'une mise de fonds véritable. La situation se complique lorsque subtilement, la mise de fonds, à cause des conditions qui s'y rattachent, devient une dette; le résultat est loin de ce que l'on prévoyait, parce que ce qui circule est en fait un revenu d'intérêt qui sera versé dans la banque; mais parce que, techniquement, on la considère comme un dividende, elle va directement aux banques, en franchise d'impôt. C'est ce qui est en fait advenu de l'important stimulant pour l'accélération de cette forme de financement.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, j'ai une question à poser sur la portée de ces opérations nettes sur les obligations à revenu et les actions privilégiées à terme. Elles ne portent pas sur toutes les émissions de ce genre, je suppose, mais seulement sur celles qui ont trait à des institutions financières. Je me



[Text]

would be in the same position following the enactment of this legislation as they are now?

**Dr. Neufeld:** I think there are three points to be made, senator—and it may be that Mr. Haag and Mr. Short will want to add to this. The first point to be made is that there is a provision whereby companies in financial difficulty can issue income debentures. In back of this is the point that when income debentures first appeared on the scene in the early 1930s, they appeared because there were a good many companies in real financial difficulty which, without the ability to issue income debentures, could not borrow funds. If a bank or other financial institution advanced loans, bearing in mind the nature of the risk at that time, the risk related to that loan was very much in the nature of an equity. As a result, the income debenture emerged. Companies in financial difficulty began to issue income debentures.

What we are saying now is that that objective is not a bad one. If a company is in real financial difficulty, there should be a way by which it can issue income debentures, much in the manner intended when income debentures were introduced in the 1930s. So, that is one exception. Companies in those circumstances can issue after-tax financial issues.

The second provision relates to non-financial institutions. These provisions really relate to the tax treatment of dividends flowing into financial institutions. This approach was taken, very largely, for technical reasons. When we first examined how to deal with the problem, we had two approaches. On the one hand, we said we could draw rules relating to term preferreds held by anyone—financial, non-financial, and so on—and, on the other, to take the common sense view that the huge majority of these are in fact held by financial institutions and that dealing with it from that point of view would basically do the job.

The one complicating point is that to which Mr. Haag has already alluded, that being that, for purely technical reasons, there are these term preferred arrangements within groups of companies between subsidiaries. In those instances, they are not trying to cheat the tax system in the sense of avoiding tax. They are simply very convenient instruments for achieving perfectly sensible objectives within corporate groups or trusts. Our view was that if it does not offend us from a tax point of view, we should not stop it. That led to the view that the perspective should be the financial institutions.

So, one can say that it does not affect non-financial institutions—but not because we think it is all right for non-financial institutions to walk around the tax system; rather, because we

[Traduction]

demande qui est laissé à l'écart de ces opérations. Qui serait dans la même situation qu'à l'heure actuelle, après l'adoption de cette loi?

**M. Neufeld:** Je crois que trois points doivent être signalés, sénateur—et il est possible que MM. Haag et Short veuillent ajouter leurs propres commentaires. Tout d'abord, il existe une disposition selon laquelle des sociétés qui font face à des difficultés financières peuvent émettre des obligations à revenu. La raison de cette disposition, c'est que lorsque les obligations à revenu ont fait leur première apparition au début des années 30, elles sont apparues parce qu'il y avait un grand nombre de sociétés aux prises avec de véritables difficultés financières et qui n'auraient pu emprunter des fonds sans la possibilité d'émettre des obligations à revenu. Si une banque ou une autre institution financière consentait des prêts, en tenant compte de l'ampleur du risque à cette époque, le risque correspondant à ce prêt s'apparentait beaucoup à une mise de fonds. Il en est résulté l'apparition de l'obligation à revenu. Les sociétés aux prises avec des difficultés financières ont commencé à émettre des obligations à revenu.

Ce que nous voulons dire aujourd'hui, c'est que cet objectif n'est pas mauvais en soi. Si une société est aux prises avec de véritables difficultés financières, elle devrait pouvoir émettre des obligations à revenu, comme on l'avait prévu lors de l'apparition des obligations à revenu dans les années 30. Cela constitue donc une exception. Les sociétés se trouvant dans cette situation peuvent mettre en circulation des émissions financières nettes d'impôts.

La deuxième disposition concerne les institutions non financières. Ces dispositions concernent le traitement fiscal des dividendes destinés aux institutions financières. Cette ligne de conduite a été adoptée, dans une large mesure, pour des raisons d'ordre technique. La première fois que nous avons envisagé les différentes façons de faire face au problème, deux lignes de conduite se sont présentées à nous. D'un côté, nous pouvions établir des règlements concernant les actions privilégiées à terme détenues par qui que ce soit—les institutions financières, non financières, etc.—et, par ailleurs, nous pouvions accepter ce que le bon sens nous dictait, c.-à-d. que la vaste majorité de ces actions était en fait détenue par des institutions financières, et qu'il serait préférable de traiter la question de ce point de vue.

La situation se complique, comme M. Haag l'a déjà dit, quand on s'aperçoit que, pour des raisons purement techniques, on doit tenir compte de certains arrangements intervenus entre groupes de sociétés, entre filiales, concernant les actions privilégiées à terme. Ce n'est pas que ces dernières essaient d'avoir raison du système fiscal afin d'éviter l'impôt qu'elles agissent ainsi, mais plutôt, qu'elles représentent des instruments très utiles pour atteindre des objectifs tout à fait raisonnables au sein des corporations ou des sociétés de fiducie. À notre avis, si cela ne nous gêne pas du point de vue fiscal, nous n'avons pas à y mettre fin. Ceci nous a amenés à penser qu'il fallait se placer dans l'optique des institutions financières.

Nous pouvons donc dire que cela n'influe pas sur les institutions non financières, non parce que nous pensons que les institutions non financières ont raison d'éluder le système



[Text]

think there are a good many transactions between such institutions which have nothing at all to do with trying to avoid tax. Those transactions, in themselves, are perfectly acceptable.

That was the background to that approach. The third area is the one we have already mentioned, that being that term preferreds with more than 10 years to maturity and without conditions can be issued by anyone. I leave aside, of course, the grandfathering element; that is, outstanding issues.

**Senator Lang:** I wonder, Mr. Chairman, if it would not be easier to use the ministerial discretion under the tax evasion sections of the act.

**Mr. Short:** None of the examples we have come across—and we have had a great number drawn to our attention— would constitute tax evasion. Tax avoidance, perhaps, but that is not offensive, except to a few of us. We recognize that tax avoidance is legitimate. I do not think that the existing provisions of the act would have permitted any action to be taken by Revenue Canada to reduce the \$500 million revenue cost to which Dr. Neufeld referred. These were legitimate arrangements, legal and open, fully consistent with the law. There was no real alternative but to change the law in order to deal with the problem.

**Senator Roblin:** May I put in a word in favour of certainty in tax legislation? I must say I have always regarded as a fundamental principle of taxation that the law should be clear and certain, and that people should be able to order their affairs in the light of certain knowledge as to what the tax implications are.

Any time we say something should be at the discretion of the minister, or that it be done by administrative fiat, I become uneasy. It seems to me that the law should be as explicit as it possibly can be.

I sympathize entirely with Senator Lang's view about simplicity. Heaven knows we need to simplify this thing, but not at the risk of uncertainty. I will put up with these terrible paragraphs—paragraphs which I cannot understand. I hope someone understands them. A few chartered accountants and Senator Lang probably do understand, and they keep people like me straight when we are organizing our affairs.

So, I want to put in a plug for certainty in the law. I accept the prolixity, the perplexity and the difficulty of understanding it, provided it is certain. I do not want to see any more ministerial discretion, or anything of that type.

**The Chairman:** When you say "certain and clear," at what level are you talking about?

**Senator Roblin:** Well, I guess at the level of the Supreme Court of Canada. We have a long way to travel before we get that kind of perfection in our tax statutes, I appreciate, but I want to approach it as nearly as we can.

[Traduction]

fiscal, mais parce que nous croyons qu'il existe un grand nombre de transactions entre ces institutions qui sont effectuées sans l'intention d'éviter l'impôt. Ces transactions sont tout à fait acceptables en soi.

C'est ainsi que nous en sommes venus à cette façon de voir. Le troisième point est celui que nous avons déjà mentionné: les actions privilégiées à terme qui arrivent à échéance dans plus de dix ans et auxquelles aucune condition n'est rattachée peuvent être émises par qui que ce soit. Évidemment, je ne mentionne pas l'élément des droits acquis, c.-à-d. les émissions échues.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, ne serait-il pas plus facile d'avoir recours au pouvoir discrétionnaire du ministre, sous réserve des articles de la loi sur l'évasion fiscale?

**M. Short:** Aucun des exemples qui nous ont été présentés— et un grand nombre ont été signalés à notre attention— ne constitue une évasion fiscale. Évitement fiscal, peut-être, mais cela n'est pas gênant, sauf pour quelques-uns d'entre nous. Nous reconnaissons que l'évasion fiscale est légitime. Je ne crois pas que dans ce domaine, les dispositions actuelles de la loi auraient permis que des initiatives soient prises par Revenu Canada pour réduire le coût de 500 millions de dollars auquel a fait allusion M. Neufeld. Il s'agissait d'arrangements légitimes, connus de tout le monde et conformes à la loi. Nous n'avions d'autre choix que de changer la loi afin de pouvoir régler le problème.

**Le sénateur Roblin:** Puis-je faire une observation en faveur de la certitude en matière de législation fiscale? Je dois dire que j'ai toujours considéré, comme principe essentiel en matière de fiscalité, que la loi devait être claire et précise, et que les gens devraient pouvoir effectuer leurs transactions à la lumière de certaines connaissances en matière de fiscalité.

Toutes ces fois qu'il est dit que telle chose devrait être laissée à la discrétion du ministre, ou qu'il faut recourir à une décision administrative, je suis mal à l'aise. Il semble que la loi devrait être la plus explicite possible.

J'abonde dans le sens du sénateur Lang quand il parle de simplicité. Dieu sait que nous devons simplifier les choses, mais non au risque d'être imprécis. Je me contenterai de ces terribles paragraphes que je ne peux comprendre. J'espère que quelqu'un les comprend. Certains comptables agréés et le sénateur Lang les comprennent probablement; ils permettent à des gens comme moi de marcher droit lorsqu'il s'agit d'organiser leurs affaires.

Je tiens absolument à ce que la loi ne soit pas ambiguë. J'accepte la prolixité, la perplexité et la difficulté de compréhension, pourvu que ce soit non équivoque. Je ne veux plus voir de discrétion ministérielle ou de chose du genre.

**Le président:** Lorsque vous dites "sans ambiguïtés et claires" de quel niveau parlez-vous?

**Le sénateur Roblin:** Je dirais au niveau de la Cour suprême du Canada. Nous sommes encore loin de ce genre de perfection dans nos lois fiscales, je m'en rends bien compte, mais je veux que nous nous en approchions le plus possible.

[Text]

**The Chairman:** Of course, business has become complicated in the way in which it operates. I assume that the tax laws have to be related to the style of business operations that are in fashion and out of fashion.

**Senator Molson:** Might I ask a stupid question? What is the necessity in the financial world for term preferred shares? What particular vital role do they play? I mean "vital"; I do not mean a handy convenience. How essential are they?

**Dr. Neufeld:** I think that is a fundamental question. I think it has to start with asking what the role is of the preferred share because term preferred, as I have mentioned, is really an attempt to draw a line somewhere when you grade a preferred share into the direction of a debt. Somewhere you have to say that on one side of the line it is a debt and on the other side of the line it is a preferred share and perfectly acceptable. I have often asked myself the same question: What is the role of a preferred share? Why do we have to have preferred shares in this capital market? Why is it not either a common stock or a debt? There has been a long history in the development of the preferred share. It goes back about 80 years whereby corporations found it useful to do some financing in between the two extremes—something which is clearly common stock with all the characteristics of that, but something that is clearly debt with all the characteristics of that. Some investors like a little bit of security but still to have some benefits of an equity, and a preferred share is really attractive to that kind of investor.

**Senator Roblin:** It is a matter of priorities.

**Dr. Neufeld:** It is a matter of what gradation of financial security serves the needs of corporations on the one hand and investors on the other. Through practice over time it has been found that there are investors who like something in between a pure common stock and a debt. Lo and behold, they found that some corporations liked that as well. The market developed these instruments to satisfy the demand and supply in that area.

**Senator Lang:** Let us talk about today. Preferred stocks only exist because of a debt security. That is all they are. Nobody buys a preferred stock today because they are going to get a preferred position on liquidation. All they buy a preferred stock for is because they are going to get a higher rate of return after tax, as opposed to a debt security.

**The Chairman:** They rank higher in payment.

**Senator Lang:** I do not know anyone who has bought preferred stock because of security on insolvency of the institution. I feel we have to look at the realities of it. I think the problem has been created by your tax treatment of income by way of debt or equity return.

[Traduction]

**Le président:** Les affaires sont, d'une façon, de plus en plus compliquées. Je suppose que les lois fiscales doivent s'adapter au style des affaires, qui est en perpétuelle évolution.

**Le sénateur Molson:** Puis-je poser une question stupide? Dans le monde financier, quelle est l'utilité des actions privilégiées à terme? Quel rôle essentiel jouent-elles? Je veux dire "essentiel" et non pas utile. Dans quelle mesure sont-elles essentielles?

**M. Neufeld:** Je crois qu'il s'agit d'une question fondamentale. Je crois qu'il faut d'abord se demander quel est le rôle d'une action privilégiée parce que l'action privilégiée à terme, comme je l'ai mentionné, constitue vraiment une sorte de compromis, où l'action privilégiée prend plutôt l'allure d'une dette. Il faut à un moment donné décider s'il s'agit d'une dette ou d'une action privilégiée, et cette façon est parfaitement acceptable. Je me suis souvent posé moi-même la question: quel est le rôle d'une action privilégiée? Pourquoi avons-nous besoin d'actions privilégiées sur le marché financier? Pourquoi ne parle-t-on pas tout simplement d'actions ordinaires ou de dette? L'action privilégiée a une longue histoire. Elle remonte à 80 ans, alors que les sociétés ont jugé utile d'instituer une forme de financement qui se situerait entre les deux extrêmes—offrir quelque chose qui soit vraiment une action ordinaire avec toutes ses caractéristiques, mais en même temps quelque chose qui soit vraiment une dette avec toutes ses caractéristiques. Certains investisseurs aiment avoir une certaine garantie mais aiment bien se sentir un peu propriétaire; l'action privilégiée est vraiment attrayante pour ce genre d'investisseurs.

**Le sénateur Roblin:** C'est une question de priorités.

**M. Neufeld:** Il s'agit de savoir quelle part de garantie financière répond le mieux aux besoins des sociétés d'une part et des investisseurs de l'autre. Au fil des années on s'est aperçu que certains investisseurs préfèrent quelque chose entre une action ordinaire et une dette. Et voilà qu'on a découvert que certaines sociétés se prêtaient également à ce jeu. Ces effets ont été mis sur le marché afin de répondre à la demande.

**Le sénateur Lang:** Parlons maintenant de la situation actuelle. La seule raison d'être des actions privilégiées à l'heure actuelle c'est le traitement fiscal privilégié qu'on leur réserve par rapport aux titres de dette. C'est tout ce qu'elles sont. Personne n'achète une action privilégiée de nos jours parce qu'elle sera en position privilégiée au moment de la liquidation. La seule raison qui pousse les investisseurs à acheter une action privilégiée, c'est ce qu'ils obtiendront un taux de rendement supérieur après impôt contrairement aux titres de dette.

**Le président:** Elles sont beaucoup plus rentables.

**Le sénateur Lang:** Je ne connais personne qui ait acheté des actions privilégiées afin de se protéger au cas où l'institution deviendrait insolvable. Je crois que nous devons faire face aux réalités et que le problème est né du traitement fiscal que vous réservez au revenu par le biais du rendement de la dette ou du titre.



[Text]

**Dr. Neufeld:** I think there is certainly no question that the tax treatment on dividends on preferreds has had tremendous influences on growth. At the same time preferreds, in fact, arose before tax treatment had any impact on the situation.

**Senator Lang:** I am talking about today, not when they arose.

**Dr. Neufeld:** The fact that they arose before leads me to think that there must have been reasons other than tax reasons for them to appear on the scene. I think those reasons must exist. I agree totally that the tax treatment is obviously a very important factor in that if the tax treatment changed and they were to be treated as a debt, there would be a tremendous decline in the amount of preferred financing.

**Senator Lang:** Do you think there is anybody today in this world that buys a preferred shares because he knows he is going to get a preferred position on the insolvency of the corporation?

**Dr. Neufeld:** I think there is the added reason that the rate of return that an investor expects would be somewhere between the long-term rate of return on a common stock and the rate of return on debts. The rate of return is an added reason why some investors are prepared to buy preferred shares.

**Senator Buckwold:** I would point out that preferred convertible shares are rather an attractive instrument for many investors.

**Dr. Neufeld:** Yes.

**Senator Buckwold:** They tend to get the best of both worlds.

**The Chairman:** At some stage you have to elect.

**Senator Buckwold:** Yes, but you have a period of time to do so. It could be to your advantage to have the security of a preferred share and not take the speculative risk that you might if it were just a common equity.

**Senator Molson:** That does not quite answer my question. I asked specifically about the term conditions that attached to shares, in this case, term preferred shares. I asked how essential that was to the financial community.

**The Chairman:** The obvious answer is that for companies that are short of cash it means that they can borrow money through the vehicle of a term preferred share at a much lower cost—I means, for less than half the prime rate today.

**Senator Molson:** That is because of the tax treatment. It still does not impress me that the term preferred share is an essential vehicle.

**The Chairman:** This sort of vehicle was used in the depression years.

**Dr. Neufeld:** It was used in the form of income debentures.

[Traduction]

**M. Neufeld:** Il n'y a aucun doute que le traitement fiscal réservé aux dividendes privilégiés a eu quelque influence notable sur la croissance. Au même moment, les actions privilégiées ont pris de la valeur avant même que le traitement fiscal n'influe sur la situation.

**Le sénateur Lang:** Je parle d'aujourd'hui.

**M. Neufeld:** Le fait qu'elles aient pris de la valeur avant me donne à penser qu'il doit y avoir eu des raisons autres que des raisons fiscales à leur apparition. Ces raisons doivent exister. J'en conviens que le traitement fiscal est évidemment un facteur très important en ce sens que si l'on modifiait le traitement fiscal et que l'on considérerait les actions privilégiées comme une dette, il y aurait une chute incroyable du nombre de ces actions.

**Le sénateur Lang:** Croyez-vous qu'il existe aujourd'hui sur cette planète quelqu'un qui achète une action privilégiée parce qu'il sait qu'il se retrouverait en position privilégiée si la société devenait insolvable?

**M. Neufeld:** Je crois qu'il faut également ajouter comme raison que l'investisseur s'attend à obtenir un taux de rendement qui se situerait entre le taux de rendement à long terme d'une action ordinaire et le taux de rendement des dettes. Ce taux est une raison supplémentaire qui incite certains investisseurs à acheter des actions privilégiées.

**Le sénateur Buckwold:** J'aimerais souligner que les actions privilégiées convertibles attirent de nombreux investisseurs.

**M. Neufeld:** En effet.

**Le sénateur Buckwold:** Ces investisseurs veulent tirer le plus d'avantages possibles.

**Le président:** Il arrive un temps où ils doivent choisir.

**Le sénateur Buckwold:** Oui, mais ils ont un certain temps pour y réfléchir. Il peut être plus avantageux pour certains d'avoir la sécurité qu'offre une action privilégiée et de ne pas prendre le risque que présente une action ordinaire.

**Le sénateur Molson:** Cela ne répond pas tout à fait à ma question. J'ai demandé des précisions sur les modalités afférentes aux actions, c'est-à-dire dans le cas qui nous intéresse, aux actions privilégiées à terme. Je veux savoir dans quelle mesure cette catégorie d'actions est essentielle aux financiers.

**Le président:** Il est facile de répondre à cette question. Si une société est à court de liquidités, elle peut emprunter de l'argent par l'entremise des actions privilégiées à terme, et à un taux d'intérêt beaucoup plus bas, c'est-à-dire à moins de la moitié du taux préférentiel actuel.

**Le sénateur Molson:** C'est à cause du traitement fiscal. Je ne suis pas encore convaincu que l'action privilégiée à terme soit essentielle.

**Le président:** Cette catégorie d'actions a servi pendant les années de la dépression.

**M. Neufeld:** En effet, sous forme d'obligations à intérêt conditionnel.



[Text]

**Senator Molson:** They still use an income debenture, which leaves the question of the term preferred separate and still unclear to me. It did not seem to be such a popular vehicle until a very short time ago when, as you remarked, before the budget of a year ago, there was an enormous increase in the volume. There was such an increase, as you say, that it cost the treasury four or five hundred million dollars a year. That is more or less a recent development. It is not a historical fact, and I still do not understand why it is essential that we have term preferred shares.

**The Chairman:** The point is that the law did permit this, and these problems have developed, and the erosion of tax revenue is a result. This has prompted the changes in the law to apply terms and restrictions to the use of term preferred shares. The problem that we are addressing ourselves to is the problem that arises in relation to existing term preferred shares. In the restrictions that this bill proposes, they have gathered in cases which the department and the minister acknowledge were not intended to be covered within these more restrictive measures.

**Mr. Poissant:** In answering Senator Molson's question, I would say the only reason d'être of these term preferred shares is to reduce the cost of borrowing money. That is the only reason it became popular in recent years.

**Senator Molson:** You could do that with a preferred share without a term.

**Mr. Poissant:** They are not called term preferred shares; they are called preferred shares. Because of the condition attached to these shares, they are callable. I would say the first reason these shares came into existence was to reduce the cost to the borrower. Does that answer your question?

**Senator Molson:** In part, but I still do not know why the condition of a term has to attach.

**Mr. Poissant:** If they were not callable, they would be ordinary preferred shares, and the borrower and the lender would not like to have that in their books as such.

**Senator Molson:** Their tax position would still be the same as it is with the term preferred shares.

**Mr. Poissant:** But they do not want to hold those shares forever. They only hold them as long as the loan would normally be outstanding.

**Senator Molson:** They have a choice.

**Senator Lang:** May I interject? I do not think the reason is to reduce the cost of borrowing at all. I think the reason d'être is to reduce the tax.

**Mr. Poissant:** It is both reasons. Last year you received a brief from the Mining Association, who said that the only reason for this is that the use of these instruments has the effect of reducing these costs by almost 50 per cent, and the mining companies want to use that for their own use. They say

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Le projet de loi traite encore des obligations à intérêt conditionnel, ce qui établit une nette distinction avec les actions privilégiées à terme que je ne comprends, toujours pas. Je crois que cette catégorie d'actions n'était pas très populaire jusqu'à récemment lorsque, comme vous l'avez signalé avant que le budget soit déposé il y a un an, le volume de ces actions a augmenté considérablement. Comme vous l'avez dit, cette augmentation a été telle qu'elle a coûté au Trésor quelque 400 à 500 millions de dollars par année. Nous sommes ici en présence d'un phénomène relativement récent; ce n'est pas un fait historique et je ne comprends, toujours pas pourquoi il est essentiel d'avoir des actions privilégiées à terme.

**Le président:** Le fait est que la loi permettait cette catégorie d'actions et que ces problèmes se sont posés, entraînant l'érosion des recettes, fiscales. D'où les modifications à la loi afin d'appliquer des modalités et des restrictions à l'utilisation des actions privilégiées à terme. Le problème auquel nous devons faire face est lié aux actions privilégiées à terme déjà émises. Dans les restrictions du projet de loi, les rédacteurs ont fait des catégories qui, de l'avis du ministère et du Ministre, ne devaient pas être visées par ces mesures plus restrictives.

**M. Poissant:** Pour répondre à la question du sénateur Molson, je dirais que la seule raison d'être de ces actions privilégiées à terme est de réduire le coût des emprunts. C'est la seule raison qui fait que ces actions sont devenues très populaires récemment.

**Le sénateur Molson:** Le même résultat est possible avec une action privilégiée sans terme.

**M. Poissant:** On ne les appelle pas «actions privilégiées à terme», mais plutôt «actions privilégiées». À cause de leurs modalités, ces actions peuvent être révocables. Je dirais que ces actions ont été inventées pour réduire le coût de l'emprunt. Est-ce que cela répond à votre question?

**Le sénateur Molson:** Partiellement, mais je ne comprends toujours pas pourquoi la modalité d'un terme doit y être attachée.

**M. Poissant:** Si l'on ne pouvait révoquer ces actions, elles deviendraient des actions privilégiées ordinaires et ni l'emprunteur, ni le prêteur, n'aimerait les avoir dans ses livres comptables.

**Le sénateur Molson:** Leur situation par rapport à l'impôt demeurerait la même que pour les actions privilégiées à terme.

**M. Poissant:** Mais personne ne veut détenir ces actions pour toujours. On ne les conserve que pour la durée du prêt.

**Le sénateur Molson:** On peut choisir.

**Le sénateur Lang:** Puis-je poser une question? Je ne crois pas que la raison soit de réduire les coûts de l'emprunt. Je crois qu'on cherche plutôt à réduire ses impôts.

**M. Poissant:** Les deux raisons sont bonnes. L'année dernière, dans le mémoire qu'elle vous a présenté, l'Association minière disait que la seule raison d'être de cette catégorie d'actions était de réduire les coûts de près de 50% et les sociétés minières voulaient recourir à cette possibilité. Les

[Text]

that instead of paying 12 per cent, which was the rate indicated here, they can achieve a borrowing at 6 per cent.

**Senator Lang:** By reducing tax.

**Mr. Poissant:** Not their tax; they did not have any tax to pay; but they could only get that as long as the lender could have a reduction in his tax. It served two purposes. The lender was happy, and so was the borrower happy.

**Senator Barrow:** It is only good so long as they are earning a profit.

**Mr. Poissant:** Very true. As a matter of fact, that was all discussed last year, when we discussed the famous \$500 million loss to the government. The dividends are not a deductible expense for the payor. Therefore, if you reduce your future income by that it is only a deferral; the government will get it back eventually.

**Senator Barrow:** That is right.

**Mr. Poissant:** That has not been measured. They lose \$500 million, but how much of that would eventually be in expenses which would increase the loss, which loss would be carried forward? Now that loss will be reduced, and therefore the future profit will be greater. It is only a deferral from the payor, and an immediate saving for the financial institution. The net result after a period of four or five years would not be \$500 million. I did not want to get into that, Mr. Chairman.

**Dr. Neufeld:** I should like to make one or two points. On the last matter, I think I have said on a number of occasions that it does not help us much to say that something is just a deferral. The fact is, a deferral is a tax reduction and a permanent tax loss. At present rates of interest it takes four or five years for the loss to exceed any future gain of tax from recouping from the deferral immediate so it does not help to say that it is just deferral. This is a question of mathematics.

Secondly, I should like to say that I thought Senator Molson raised a very important point, and one we wrestled with a long time, when he asked why we need term preferred at all. Why not just say preferred? That is, there is no term on them. Our view was that that might be going too far in terms of what is basically equity financing. What we thought was that if an issue is 10 years to maturity, which is quite a long distance into the future, and if there are no fancy conditions or guarantees and so on attached to that, there is a lot of risk in that issue, and that can be regarded as not a pure equity but a substantial kind of an equity, and therefore we should probably not cut those out. I think Senator Molson has correctly pointed out that that is a point that can be addressed. The other solution would certainly have been simply to have the condition that there can be no term preferred; any term preferred issue would not receive dividend treatment. We stopped short of that because we thought it might be going too far.

[Traduction]

représentants de l'Association avaient déclaré qu'au lieu de payer 12% d'intérêt, elle pouvait réaliser un emprunt à 6%.

**Le sénateur Lang:** En payant moins d'impôt.

**M. Poissant:** Pas les membres de l'Association, ils n'ont pas d'impôt à payer; mais, ils ne pouvaient se procurer de l'argent que si le prêteur pouvait obtenir un dégrèvement d'impôt. Cela servait deux buts: le prêteur était satisfait, et l'emprunteur aussi.

**Le sénateur Barrow:** Ils ne sont satisfaits que dans la mesure où ils réalisent un profit.

**M. Poissant:** C'est très vrai. En fait, nous avons discuté de tout cela l'année dernière lorsque nous avons étudié la perte de \$500 millions qu'a dû absorber le gouvernement. Les dividendes ne sont pas admissibles au titre des déductions autorisées au payeur. Par conséquent, lorsqu'on réduit son revenu à venir d'autant, il ne s'agit en réalité que d'un report; le gouvernement se servira bien un jour ou l'autre.

**Le sénateur Barrow:** C'est exact.

**M. Poissant:** La perte n'a pas été calculée. Elle est de \$500 millions, mais quelle partie de ce montant serait finalement intégrée aux dépenses pour gonfler la perte, laquelle serait reportée? Désormais, cette perte sera réduite et les bénéfices à venir accrus. Ce n'est qu'un report pour le payeur et une économie immédiate pour l'institution financière. Après quatre ou cinq ans, le résultat net ne sera plus de \$500 millions. Je ne voulais pourtant pas aborder cette question, monsieur le président.

**M. Neufeld:** J'aimerais soulever une ou deux questions. A ce dernier égard, je pense avoir affirmé à un certain nombre de reprises que cela ne nous avance à rien d'assimiler quelque pratique à un simple report. En réalité, un report est une réduction d'impôt et une perte fiscale définitive. Compte tenu des taux d'intérêts actuels, il faut de quatre à cinq ans pour que la perte immédiate excède tout futur gain d'impôt découlant de ce report. Si bien que cela ne nous avance à rien de dire que ce n'est qu'un report. C'est une question de mathématiques.

En deuxième, lieu, je dois dire qu'à mon avis, le sénateur Molson a soulevé une question très importante, avec laquelle nous nous sommes longtemps débattus, lorsqu'il a demandé pourquoi nous devons parler d'actions privilégiées à terme, et non pas tout simplement d'actions privilégiées? C'est-à-dire dépourvues de terme. D'après nous, c'était aller trop loin, compte tenu de ce que suppose essentiellement le financement par actions. Nous estimions que si une émission parvient à échéance dans dix ans, ce qui nous reporte quand même très loin, et qu'aucune condition ni garantie fantaisiste n'y est attachée, cette émission comporte de grands risques et peut être considérée non pas comme un véritable élément d'actif, mais presque, et par conséquent nous ne devrions sans doute pas les exclure. Je pense que le sénateur Molson a à juste titre souligné que nous que nous devons nous pencher sur cette question. Une autre solution aurait été tout simplement de prévoir qu'il ne peut y avoir aucune action privilégiée à terme, que toute action privilégiée à terme ne bénéficierait pas du



[Text]

**Senator Roblin:** I should like to offer a thought on the question of preferred shares, because I think we have so far been discussing it in the context of what I call loosely big business, things that are on the stock market and companies that are organizing their finances in conjunction with financial institutions. This morning we heard that there is an area which is outside that, and basically it seems to me that is probably the small business sector.

I think small businesses find it extremely useful to be able to have not only preferred shares but term preferred shares, callable preferreds and all kinds of funny preferred shares, in order to facilitate business planning; that is, the transfer of ownership from one generation to another or from one set of small business earners to another set of small business earners. In particular, when the old owner is moving out he wants to have some finger in the pie so that if the business gets into trouble he can call the shot some place, and he finds that the use of the preferred share, with some very funny conditions attached to it sometimes, is a good means by which he can take a handle on the thing, because he is being paid out by the results of the new managers rather than through a debt system, which he would probably not have been able to do on a debt basis.

In the small business sector I think there is a very useful place for preferred shares of all kinds, including the kinds we have been talking about this morning, which is not apparent perhaps from looking at, say the stock market. From the stock market point of view it is another question; but it is a very convenient business planning tool to secure the orderly transfer of small business from one generation to another or from one set of owners to another set, so I stick up for it in that connection.

**The Chairman:** Mr. Gillespie has some additional points.

**Mr. Gillespie:** Perhaps now is the time to find out what the department has in mind for us with respect to the phrase "providing protection with respect to the share," as found in subparagraph (a) (iii). The net effect of this provision, to review it for a moment, is that if a share is held by a financial institution and a corporation or any other person is required to provide, or does provide, a covenant providing protection with respect to that share, that share will be deemed to be a term preferred share. There is no tenure limitation; it is just any kind of covenant providing protection with respect to the share. As we discussed last time, there are a number of standard preferred share conditions, such as giving the holder the right to vote in the case of arrears of dividends, a right to receive payment in priority and so on. These normal conditions attaching to preferred shares should not be the subject of this kind of covenant.

Do you consider that the words we have been discussing would extend to the ordinary kind of preferred share condition that we would see attaching, such as the right to vote in the event of arrears of dividends, the right of preferences over common shares, and so forth.

[Traduction]

traitement prévu pour les dividendes. Nous n'avons pas osé parce que nous craignons d'aller trop loin.

**Le sénateur Roblin:** J'aimerais que nous nous penchions sur la question des actions à terme, parce qu'il me semble que jusqu'à maintenant, nous en avons parlé dans le contexte que j'appelle les grosses affaires, du marché des valeurs, des sociétés qui gèrent leurs finances en collaboration avec des institutions financières. Ce matin, nous avons entendu dire qu'il existe un domaine qui est étranger à cela, et il me semble qu'il doit s'agir du secteur des petites entreprises.

Il me semble que les petites entreprises jugent extrêmement utile de pouvoir disposer non seulement d'actions privilégiées mais aussi d'actions privilégiées à terme, d'actions privilégiées remboursables et de toutes sortes de drôles d'actions privilégiées qui leur facilitent la planification; c'est-à-dire, le transfert de propriété d'une génération à une autre ou d'un groupe de propriétaires de petites entreprises à un autre. En particulier, lorsque l'ancien propriétaire se retire, il veut se garder un pied dans la porte afin que si l'entreprise se retrouve en difficultés il puisse avoir son mot à dire, et il estime que par les actions privilégiées, qui sont parfois assorties de conditions très bizarres, il peut garder la haute main sur l'entreprise, puisqu'il profite davantage des résultats qu'obtiennent les nouveaux gestionnaires que d'un système d'émissions obligatoires, lequel ne lui permettrait sans doute pas d'agir ainsi.

Dans les petites entreprises, je pense qu'il existe un lieu très utile pour les actions privilégiées de toutes sortes, y compris celles dont nous avons parlé ce matin, ce qui n'est peut-être pas évident lorsqu'on étudie le marché des valeurs. De ce point de vue, il se pose une toute autre question: c'est pourtant un outil de planification commerciale très utile pour assurer la cession d'une petite entreprise d'une génération à une autre ou d'un groupe de propriétaires à un autre, si bien que j'y tiens pour cette raison.

**Le président:** M. Gillespie a d'autres points à faire valoir.

**M. Gillespie:** Peut-être est-il temps pour nous de savoir ce à quoi pense le Ministère lorsqu'il parle de donner «une garantie à l'égard de l'action», alinéa a) (iii). Aux termes de cette disposition, si une action est détenue par une institution financière et qu'une société ou toute autre personne est tenue de fournir, ou fournit effectivement, une entente garantissant cette action, cette dernière sera réputée être une action privilégiée à terme. Il n'est prévu aucune condition à cet égard il peut s'agir de n'importe quel type d'entente garantissant l'action. Comme nous l'avons dit la dernière fois, il existe un certain nombre de conditions standards applicables aux actions privilégiées, comme celles qui consistent à reconnaître au détenteur le droit de vote dans les cas d'arriéré de dividendes, celui d'être remboursé en priorité et ainsi de suite. Ces conditions normales dont sont assorties les actions privilégiées ne doivent pas faire l'objet de ce type d'entente.

A votre avis, les mots dont nous avons discuté couvriraient-ils la condition ordinaire liée aux actions privilégiées, tel que le droit de voter en cas d'arriéré de dividendes, un droit privilégié sur les actions ordinaires, etc.? Pouvez-vous nous dire un mot à ce sujet?

[Text]

**Mr. Haag:** Yes. This particular part of the definition of term preferred share refers to covenants providing protection with respect to the share. As has been identified, preferred shares may have a great number of covenants as part of the terms and conditions of the share issued or as part of an agreement relating to the shares. Not all of these covenants necessarily have to be in the actual terms and conditions of the share, but there might as well be agreements attached to or part of the issue.

We are currently undertaking a detailed study, in conjunction with Revenue Canada, of the possible terms and conditions that might be found in this form of financing. In particular, as well we are looking at the attributes of publicly traded preferred shares to see what types of covenants are included in such shares. It is anticipated that the type of covenants that are found in publicly traded securities would not be offensive to us. On the other hand, where we have seen that covenants and terms and conditions provide the holder with the opportunity, for example of taking control of the corporation by appointing the majority of the board that is a form of covenant we are concerned with. We do not think this is the type of covenant that should be accepted under this particular paragraph.

**The Chairman:** Why?

**Mr. Haag:** If the objective of this legislation is to put a stop to the use of term preferred shares, as Dr. Neufeld has indicated, that are issued for a period of less than 10 years, we see an easy way for the financial institutions to simply run around the definition of term preferred shares if they can simply otherwise secure their investment by being able to control the board of the corporation to which the moneys have been advanced and therefore realize upon their investment or take particular action with the company which they now have control of to realize upon their investment. We are concerned that that would be a way for the financial institutions to carry on with exactly what they were doing up until November 16, 1978.

**The Chairman:** Mr. Haag, I have some difficulty in following that. Assuming that there is a term governing preferred shares giving the holder of those shares, in certain circumstances, the right to vote, what has control of the board got to do with it?

There are essential substantial conditions governing preferred shares, such as the term not exceeding 10 years and the fact that they cannot touch on non-financial institutions. What other terms would you put in the category of essential substantial conditions that go to the guts of a term preferred share?

**Mr. Haag:** The particular ones with respect to the call feature and the 10-year limit are set out in the definition. The concern, with respect, going back to the point of control, is that, first of all, when we are talking about preferred shares in the context, for example, of publicly traded securities, it would be unusual, I would think, for the terms of a preferred share to be such that, as a consequence of default on the payment of the dividends, the preferred shareholders would take over control of the company.

[Traduction]

**M. Haag:** Oui. Cette partie de la définition des actions privilégiées à terme concerne les clauses de garanties de l'action. Comme nous l'avons vu, les actions privilégiées peuvent comporter un grand nombre de clauses qui font partie des conditions de paiement de l'action émise ou d'un accord concernant ces actions. Les clauses ne doivent pas, nécessairement, toutes faire partie des conditions de l'action, mais il peut également y avoir des accords liés à l'émission d'actions ou qui en font partie.

Nous étudions actuellement, avec le ministère du Revenu national du Canada, toutes les conditions possibles liées à une telle forme de financement. En particulier, nous étudions les qualités des actions privilégiées négociées en public afin de déterminer quel type de clauses accompagnent ces actions; ces clauses ne présentent probablement pas de risque pour nous. Par ailleurs, nous nous préoccupons des clauses et des conditions de paiement qui permettent aux actionnaires, par exemple, de contrôler la majorité du conseil, bref de contrôler la société. A notre avis, ce genre de clause ne devrait pas être autorisé en vertu du présent paragraphe.

**Le président:** Pourquoi?

**M. Haag:** Si la présente mesure vise à mettre un frein, comme l'indiquait M. Neufeld, à l'utilisation d'actions privilégiées à termes, émises pour une période de moins de dix ans, les institutions financières peuvent facilement contourner la définition de l'action privilégiée à terme, en garantissant autrement leur investissement par le contrôle du conseil de la société à laquelle les fonds ont été avancés et réaliser ainsi des bénéfices sur leur investissement ou intervenir auprès de la société placée sous leur contrôle, afin de réaliser des bénéfices. Nous craignons que les institutions financières puissent de la sorte, continuer de faire exactement ce qu'elles ont fait jusqu'au 16 novembre 1978.

**Le président:** Monsieur Haag, je ne vous comprends pas très bien. S'il y a des conditions qui régissent les actions privilégiées qui donnent à leur détenteur, en certaines circonstances, le droit de vote, quel rapport y a-t-il avec le contrôle du conseil d'administration?

Des conditions essentielles et substantielles régissent les actions privilégiées telles que la durée maximale de dix ans et le fait qu'elles ne peuvent être achetées par des institutions non financières. Quelles autres conditions essentielles et substantielles s'appliquent à ce genre d'action?

**M. Haag:** Les conditions régissant l'appel de fonds et la limite de dix ans sont contenues dans la définition. Au sujet du contrôle, en ce qui a trait aux actions privilégiées en tant que valeurs négociées en public, il serait, à mon avis, inusité, que les conditions des actions privilégiées soient telles que, par suite d'un arrérage de dividendes, les actionnaires privilégiés prennent le contrôle de la société.



**[Text]**

I do not deny the fact that, by consequence of a default in dividend payments, for example, the holders of preferred shares are given their due recognition on the board. But it would be unusual for preferred shareholders, because of a default on dividends, to take control of the board. He might get the appointment of two out of 12 seats on the board, as an example, but it would be unusual for the preferred shareholders to take over control of the corporation.

Let me cite an example of how this situation might be used by the financial institutions to circumvent the intention of these rules. If a financial institution were to advance monies to a corporation with one of the terms of the issue being that on the default of dividends the financial institution could then appoint the majority of the directors to the board, the company receiving the funds could, in essence, be controlled by the financial institution through its majority representation on the board. The next step would be to determine how the monies were used by the company that had received the funds. The money might have been used by that company to make an acquisition or, alternatively, simply advanced to another corporation within that corporate group. These are very sophisticated and complex schemes, and the number of corporations involved is numerous.

The corporation, having received the funds, could have advanced them to another corporation within the group on a non-interest bearing demand note basis. What we then might find is that the representatives of the financial institution at that point would simply cause the company to realize upon the demand note that has been put out within the corporate group, and in that manner the financial institution has realized upon its commitment of funds. It would be in the position of being able to call its advance of funds back from that corporate group.

We are concerned, therefore, that this would be used by the financial institutions to simply skirt the call feature, which is included in the basic definition of term preferred share.

**Senator Lang:** Where?

**Mr. Haag:** The call feature and 10-year limit are both identified in subparagraph (a)(ii) on page 96 of the bill.

**Mr. Gillespie:** Mr. Haag, I can understand your concern with respect to covenants giving the holder of the term preferred share control of the corporation. I can understand how that might lead to undesirable results. However, you have other provisions in the definition of a term preferred share dealing with control, in particular paragraph (b) whereby, if a financial institution controls or has an absolute or contingent right to control that corporation, and that share was acquired in the ordinary course of business, it is a term preferred share. Given what you have in paragraph (b), what is the necessity of including this phrase in subparagraph (a)(iii)?

**Mr. Haag:** Initially, Mr. Gillespie, as you will recall, Bill C-37 did not include paragraph (b). Paragraph (b) was introduced as an amendment to more specifically address the concerns which I have expressed. In looking back to the importance of the term "covenant," I can agree with you at

**[Traduction]**

Je ne nie pas que, par exemple, dans le cas d'un défaut de paiement des dividendes, les détenteurs d'actions privilégiées n'aient pas la place qui leur revient au sein du conseil d'administration. Mais une telle situation ne justifierait pas pour autant la prise de contrôle du conseil par un actionnaire; il pourrait, par exemple, obtenir deux des douze sièges du conseil mais pas le contrôle de la société.

Afin d'illustrer comment une telle situation pourrait être utilisée par les institutions financières afin de contourner la loi, si une institution financière avançait des fonds à une société, l'une des conditions étant qu'à défaut de paiement des dividendes des actions privilégiées, l'institution financière pourrait nommer la majorité des directeurs du conseil, la société recevant les fonds pourrait, pour l'essentiel, être contrôlée par l'institution financière majoritairement représentée au sein du conseil. Il y aurait lieu ensuite de déterminer comment la société a utilisé les fonds qu'elle a reçus. Cette société a pu utiliser l'argent pour faire une acquisition ou autrement, simplement pour le prêter à une autre société associée à ce groupe. Ces possibilités sont très complexes et le nombre de sociétés impliquées est élevé.

Après avoir reçu les fonds, la société peut les avancer, sous forme de billets à vue, sans intérêt, à une autre corporation qui fait partie du groupe. À ce stade, il arrive que les représentants de l'institution financière s'arrangent pour que la société réalise le billet à vue émis au sein du groupe, de sorte que l'institution financière recouvre sa mise de fonds. Elle peut alors redemander son avance de fonds au groupe de sociétés.

Nous craignons donc que les institutions financières n'utilisent simplement ce procédé pour éviter l'option d'achat, prévue dans notre définition des actions privilégiées à terme.

**Le sénateur Lang:** Où?

**M. Haag:** L'option d'achat et la limite de 10 ans sont toutes deux prévues au sous-alinéa a) (ii) à la page 96 du bill.

**M. Gillespie:** Monsieur Haag, je comprends que vous craignez que des ententes ne donnent au détenteur des actions privilégiées à terme un contrôle de la corporation. Je vois, en effet, que cela pourrait entraîner des résultats indésirables. Cependant, la définition d'une action privilégiée à terme se présente dans d'autres dispositions qui mentionnent le contrôle, notamment à l'alinéa b), en vertu duquel, si une institution financière contrôle ou a le droit, avec ou sans réserve, de contrôler la corporation, alors que l'action est acquise de la façon ordinaire, cette dernière constitue une action privilégiée à terme. Étant donné ce qui est stipulé à l'alinéa b), pourquoi ajouter cette phrase au sous-alinéa a) (iii)?

**M. Haag:** Au début, monsieur Gillespie, vous vous souvenez que l'alinéa b) ne se trouvait pas dans le bill C-37. Ce dernier a été ajouté en guise d'amendement, pour résoudre les problèmes que j'ai soulevés. Pour revenir à l'importance du terme «entente», je pense, en effet, comme vous, qu'on pourrait

[Text]

this time that we can give some consideration as to how we might be able to modify the impact of the words "covenant providing protection" with respect to the shareholder, and that is currently under consideration.

**Mr. Gillespie:** Given what is in paragraph (b) and what we have just discussed, do you have under consideration the removal of that phrase?

**Mr. Haag:** As I have stated, the point is under consideration. If we can modify the terms so that they are more precise, we most certainly will do so.

**The Chairman:** The language you use in paragraph (a) is "any modification."

**Mr. Haag:** Mr. Chairman, I think that is a separate point with respect to paragraph (g), on page 98, as to whether or not there is any modification to an established agreement. I commented earlier as to the fact that these were what we perceived to be transactions that were in the mill, but not completed, as at November 16, and the rationale for the position taken on these issues has been expressed earlier.

To go back to that particular point, I should say that we will be reviewing this in consultation with the Department of National Revenue to determine whether or not there is any real need to modify the existing words and to see whether there really is a concern with respect to that paragraph.

**The Chairman:** Instead of the word "any", you could insert the words "any material qualifications".

**Mr. Haag:** Yes, Mr. Chairman, that is a good suggestion.

**Mr. Gillespie:** I should like to get back to subparagraph (a)(iii) and the concept of control that Mr. Haag has referred to. I am aware of a number of share conditions attaching to public companies, particularly corporations that are listed on American stock exchanges. They have conditions whereby holders of preferred shares have the right to elect a certain number of directors in the event of non-receipt of dividends. I make particular reference to those shares listed on American stock exchanges because it is a listing requirement of the American stock exchange that preferred shares have this provision attaching to them.

The typical provision will allow the preferred shareholder to elect two directors. In most public corporations or listed corporations there will be a large number of directors. As I pointed out to the officials of the department, under the Canada Business Corporations Act, a public corporation can have as few as three directors. There may be, in some instances, a conflict between the provisions of the Canada Business Corporations Act and the listing requirements attaching to the publicly-traded preferred shares.

**Mr. Haag:** If I could just make an observation on that point, the intent, presumably, of the American legislation is to give those investors some form of representation on the board. I question whether the intent of the legislation is to give them control of the board.

[Traduction]

envisager un moyen de modifier l'impact de l'expression «entente assurant une protection» sur l'actionnaire, ce qui est actuellement à l'étude.

**M. Gillespie:** Étant donné ce que stipule l'alinéa b) et ce dont nous venons de discuter, est-il question de supprimer ces mots?

**M. Haag:** Encore une fois, la question est à l'étude. Si nous pouvons modifier les termes pour les rendre plus précis nous le ferons sûrement.

**Le président:** L'alinéa a) utilise «une modification».

**M. Haag:** Monsieur le président, je pense que c'est une question distincte qui concerne l'alinéa g) à la page 98, à savoir s'il y a ou non modification d'une entente établie. J'ai déjà dit qu'il s'agissait selon nous de transactions engagées depuis le 16 novembre, ce qui explique la position déjà adoptée à cet égard.

Pour revenir à ce dont nous parlions, nous étudierons la question avec le ministère du Revenu national, pour déterminer s'il est vraiment nécessaire de modifier le libellé actuel et pour voir si cette disposition pose vraiment des problèmes.

**Le président:** Au lieu de «une» pourriez-vous ajouter les termes «toutes conditions pertinentes».

**M. Haag:** Oui, monsieur le président je pense que c'est une bonne suggestion.

**M. Gillespie:** Je voudrais revenir au sous-alinéa a) (iii) et à la notion de contrôle dont a parlé M. Haag. Je sais bien qu'il existe un certain nombre de conditions afférentes aux actions des corporations publiques, et notamment de celles inscrites aux bourses américaines. Elles sont assorties de conditions stipulant que les propriétaires d'actions privilégiées ont le droit d'élire un certain nombre d'administrateurs s'ils ne reçoivent pas de dividendes. Je veux parler en particulier des actions inscrites aux bourses américaines dont le règlement exige que des conditions semblables soient rattachées aux actions privilégiées.

Ainsi, ce genre de disposition autorisera généralement les propriétaires d'actions privilégiées à élire deux administrateurs. Dans la plupart des corporations publiques ou des corporations inscrites à la bourse leur nombre sera plus important. Comme je l'ai déjà dit aux fonctionnaires du Ministère, la Loi sur les corporations commerciales canadiennes prévoit qu'une corporation publique doit avoir au moins trois administrateurs. Dans certains cas, il peut y avoir conflit entre les dispositions de cette loi et les conditions d'inscription à la bourse des actions privilégiées faisant l'objet d'émissions, publiques.

**M. Haag:** Si je peux me permettre de vous interrompre, l'intention, semble-t-il, de la loi américaine est de donner à ces actionnaires une certaine représentation au conseil d'administration. Je me demande si l'esprit de la loi est de leur faire contrôler ce dernier.



[Text]

**Mr. Gillespie:** That is a good point. I do not know.

**Senator Laird:** I would like to inquire about the point of view that was so well expressed by Senator Roblin, dealing with smaller businesses.

**Mr. Haag:** Senator Roblin's observations, I think, were very good observations and we went through the same thinking that Senator Roblin expressed with respect to non-financial institutions. That is one of the reasons why the impact of this legislation now only really applies to term preferred shares held by financial institutions so that it does not have impact upon family reorganizations, estate planning considerations, and that type of thing.

**Senator Laird:** That settles that.

**Mr. Gillespie:** I should like to address myself to a more specific kind of covenant that is often seen today in proposed share issues. Financial institutions, in order to protect their investment, very often require or request a tax adjustment clause to be included in the preferred share conditions, that is to say, that if the tax treatment attaching to the dividends on those shares is ever changed, then the rate of return will be adjusted accordingly.

**The Chairman:** Those conditions may come in the list of events of default.

**Mr. Gillespie:** Possibly it could trigger an event of default, or quite usually, the borrowing company will agree to increase the rate of dividend accordingly so that the financial institution maintains some rate of return as it would have the inception.

I should like to ask the departmental officials whether they consider that to be an offensive covenant within the meaning of subparagraph (a) (iii).

**Mr. Short:** If I may address that, it certainly is an unusual covenant and not the kind that is found in most of the preferred share issues that are in the public market, nor is it the kind of condition that is usually found in the shares issued by controlling shareholders in small corporations.

**The Chairman:** You would expect that kind of term or condition when the lender is, say, a bank.

**Mr. Short:** You have used the expression, "lender." I think it would not be an unusual feature if the bank did not regard itself as lending funds.

**The Chairman:** We should not delude ourselves. I mean, when we are talking about term preferred shares, we are really talking about something, in this circumstance, akin to a loan. Perhaps I am wrong. I do not conceive, when we are talking about term preferred shares, that we are talking about an ordinary preference share.

**Dr. Neufeld:** I think this question is whether a tax clause would be seen to be a condition of a kind that would result in the issue being defined as a term preferred share. As Mr.

[Traduction]

**M. Gillespie:** C'est une remarque intéressante; je ne le sais pas.

**Le sénateur Laird:** Je voudrais poser des questions au sujet du point de vue qu'a si bien présenté le sénateur Roblin, et concernant les petites entreprises.

**M. Haag:** Je crois que le sénateur Roblin a fait des remarques très pertinentes, et nous en sommes venus aux mêmes conclusions que lui sur les établissements autres que les établissements financiers. C'est là une des raisons pour lesquelles le présent projet de loi ne s'applique maintenant en réalité qu'aux actions privilégiées à terme détenues par les établissements financiers afin qu'elles ne touchent en rien la réorganisation des familles, la planification des successions, et ce genre de choses.

**Le sénateur Laird:** Voilà pour cette question.

**M. Gillespie:** J'aimerais maintenant que l'on étudie une catégorie de convention plus particulière et très fréquente aujourd'hui dans les émissions d'actions. Les établissements financiers, afin de protéger leur investissement, exigent ou demandent très souvent qu'une clause de rajustement fiscal soit incluse dans les conditions d'émission des actions privilégiées; en effet, si le régime fiscal inhérent aux dividendes de ces actions est modifié, alors le taux de rendement sera rajusté en conséquence.

**Le président:** Ces conditions peuvent être énoncées dans la liste des défaillances possibles.

**M. Gillespie:** Ces conditions peuvent peut-être même susciter une défaillance, ou, assez souvent, la société emprunteuse conviendra d'augmenter le taux de dividende en conséquence de sorte que l'établissement financier conservera le taux de rendement prévu dès le départ.

J'aimerais demander aux fonctionnaires du Ministère s'ils considèrent que c'est là une convention inacceptable aux termes du sous-alinéa a) (iii).

**M. Short:** Si je puis me permettre de répondre à cette question, certes, c'est là une convention peu habituelle et elle fait partie de la plupart des émissions d'actions privilégiées sur le marché public; ce n'est pas non plus une condition habituellement reliée aux actions émises par les actionnaires majoritaires de petites sociétés.

**Le président:** On peut s'attendre à ce que cette condition soit exigée lorsque le prêteur est par exemple, une banque.

**M. Short:** Vous avez utilisé le terme «prêteur». Je crois qu'il arrive souvent que la banque considère qu'elle prête des fonds.

**Le président:** Il ne faut pas nous illusionner. Ce que je veux dire, c'est que lorsque nous parlons d'actions privilégiées à terme, nous parlons en réalité d'une opération, dans ce cas, semblable à un prêt. J'ai peut-être tort. Je ne peux concevoir, lorsque nous parlons d'actions privilégiées à terme, qu'il s'agit d'une action privilégiée ordinaire.

**M. Neufeld:** Je crois que la question est de savoir si une clause fiscale est considérée comme une condition qui nous amènerait à définir l'émission d'actions comme une émission

[Text]

Short has said, it is not a usual clause in a pure preferred share.

**The Chairman:** No.

**Dr. Neufeld:** If one said, the normal conditions attaching to a preferred share would not result in a term preferred share being disqualified, then one would say, "No, there must not be tax clauses."

The other aspect is, who should carry the risk of a change in the tax law? Should it be the issuer, should it be the lender, or should it be the bank? I suppose there could be two views on that. If we were to permit tax clauses, then one would, by definition, be saying that we think it is appropriate for that risk to be borne by the issuer of the securities, and the banks have a right to be protected. If one took the opposite view, then one would say that we should not have tax clauses, and in that case it would be the banker who would take the risk.

**The Chairman:** What if you provided that a change in the tax approach would be an event of default?

**Dr. Neufeld:** I think the issue is a little broader than that. The issue is whether tax clauses, as such, are offensive. I am not quite sure that I completely understand your application of the general issue to the special issue of a company in default.

**The Chairman:** If the bank provides the money for the ostensible purchase of a term preferred share and the dividend is to be six or seven per cent instead of the prime rate because of the incidence of tax, and if there is any change in that, the bank will want to be in the position of insisting on a higher dividend or in some way reflect a figure that is closer to the prime rate. Instead of having a dividend of 15 per cent, he will have a dividend of six or seven per cent. The reason you have that is because of the benefit that accrues under the tax laws.

**Dr. Neufeld:** You are still focussing on the consequence of the tax change?

**The Chairman:** Yes.

**Dr. Neufeld:** Then there is the general question as to whether the tax clauses should really be permitted.

As I mentioned, one can see both sides of the argument. One argument is that since they are not permitted in normal preferred shares they should not be permitted here. That would be the straightforward way. However, if one wants to go a step further and say that there is a risk here that the government will change the tax law, the issue is who quite properly should take that risk. If it is the lender, then we would say the bank should take that risk, and therefore we will not permit any tax clauses. If we say the issuer should take risk, then we would say that there can be tax clauses, because if the tax laws change the banks will have every right to bump up what they require in terms of return on that investment and the issuer has to pay more.

[Traduction]

d'actions privilégiées à terme. Comme M. Short l'a dit, ce n'est pas une clause habituelle dans l'émission d'actions privilégiées en tant que telles.

**Le président:** Non.

**M. Neufeld:** Si l'on soutient que les conditions normales reliées à l'émission d'actions privilégiées n'amènent pas l'annulation d'une émission d'actions privilégiées à terme, on pourrait alors refuser les clauses fiscales.

Il s'agit également de savoir qui va porter le risque d'une modification de la loi de l'impôt? Ce risque doit-il être porté par l'émetteur ou par le prêteur, ou encore par la banque? Je suppose que l'on peut avoir deux opinions différentes sur la question. Si l'on doit accepter l'ajout de clauses fiscales, alors par définition, on suppose qu'il convient de faire porter ce risque à l'émetteur des valeurs et que les banques ont droit d'être protégées. Par contre, dans le cas contraire, on pourrait dire que l'on n'accepte aucune clause fiscale et que dans ce cas, c'est à la banque qu'il appartient de partager ce risque.

**Le président:** Qu'advient-il si l'on considère qu'une modification de la loi de l'impôt constitue une défaillance?

**M. Neufeld:** Je crois que la question est un peu plus vaste que cela. Il s'agit de savoir si les clauses fiscales en tant que telles sont inacceptables. Je ne suis pas certain de comprendre tout à fait votre application du cas général au cas particulier d'une société en faute.

**Le président:** Si la banque fournit les fonds pour le prétendu achat d'une action privilégiée à terme et que la dividende est de 6 ou 7 p. 100 au lieu d'être la valeur du taux de base en raison des incidences fiscales, et si des changements sont apportés à cette disposition, la banque insistera pour obtenir un dividende plus élevé ou d'une certaine façon obtenir un taux de rendement plus près du taux de base. Au lieu d'avoir un dividende de 15 p. 100, la banque aura un dividende de 6 ou 7 p. 100. La raison en est que les profits s'accumulent d'après les lois fiscales.

**M. Neufeld:** Vous mettez toujours l'accent sur les conséquences des modifications de la loi de l'impôt?

**Le président:** Oui.

**M. Neufeld:** Reste alors la question générale qui est de savoir si les clauses fiscales devraient être réellement permises.

Comme je l'ai mentionné, on peut voir les deux côtés de la médaille. D'abord, on peut considérer que ces clauses fiscales n'étant pas permises dans l'émission habituelle d'actions privilégiées, elles ne devraient pas être autorisées dans le cas présent. Ce serait la façon la plus directe de régler le cas. Cependant, si l'on veut pousser plus avant et dire qu'il y a ici risque que le gouvernement modifie la loi de l'impôt, il faut déterminer qui peut prendre ce risque. Si c'est le prêteur, on dira alors que la banque doit prendre ce risque, et par conséquent nous n'accepterons aucune clause fiscale. Si nous disons que c'est l'émetteur, alors nous soutiendrons que l'on peut accepter des clauses fiscales parce que si les lois de l'impôt sont modifiées, les banques auront tout le droit de revenir et d'exiger le rendement sur leur investissement et stipuler que l'émetteur doit payer un surplus.



[Text]

Balancing these considerations, where does one come out? I do not think it is crystal clear where exactly one should come out on that issue, because I think there are strong arguments on either side. We are still looking at that. I can see that it could be argued that the risk here is a little bit different; it has nothing to do with economic conditions; it has nothing to do with the quality of management of the company; it has something to do with what tax ministers and tax advisers all of a sudden decide what they want to do, and therefore that is perhaps a legitimate thing for lender and borrower to work out between themselves.

**The Chairman:** Suppose the bank, in its purchase agreement of the preference shares, provides that it has a right to call the shares or to insist on the redemption of the shares if such changes occur?

**Dr. Neufeld:** That is a question as to the specific character of the tax clause, and that would be one kind. Another kind would be just that they have the right to gross up the yield. However one decides that, I think one would basically have to decide whether to permit a tax clause or not, because in some cases they have a right of call, in other cases they have a right of gross-up, and it may be that one approach would be appropriate in one situation and another approach would be appropriate in another situation. I think that on the side of being sympathetic to permitting a tax clause is the view that if borrower and lender decide between them that the bank should be protected from actions that they cannot control at all, actions in the Government of Canada, then let them work it out that way. That would argue in the direction of not disqualifying an issue just because there is a tax clause. However, as I say, there are good arguments on the other side as well.

**The Chairman:** What do you mean by saying this would argue against?

**Dr. Neufeld:** If one took the view—I am not saying I take the view—that when borrower and lender get together and decide between them that the lender should be protected from tax changes, then the form that protection would take would be a tax clause with respect to that issue.

**The Chairman:** Give them the right to call.

**Mr. Short:** The purpose of the rules relating to covenants is that it is part of the process of drawing the line between something that is essentially equity and something that is debt. We have now witnessed a large number of term preferred shares where the rate of the dividend—I am using that in the legal sense—fluctuates automatically with changes in the prime rate. If, in addition, any change in the tax law would give the purchaser of the term preferred share the right to call or the right to a higher rate, you really have something that is without much risk. The word “equity” implies somebody taking a risk. That combination of two factors would, I think, eliminate any risk, except of course risk in the event of severe economic reversal.

**Mr. Gillespie:** Is it not correct to say that there are floating rate preferred shares on the market?

**Mr. Short:** Yes.

[Traduction]

Compte tenu de toutes ces considérations, où nous retrouvons-nous? Je ne crois pas que l'issue de cette question soit bien claire, parce que je pense qu'il y a des arguments solides de chaque côté. Nous étudions toujours la question. On peut prétendre qu'il s'agit d'un risque un peu différent, qui n'a rien à voir avec les conditions économiques, rien à voir avec la qualité de la gestion, de la Compagnie mais avec ce que les conseillers fiscaux et le ministre du revenu décident à brûle pourpoint de faire et, qu'en conséquence, il est peut être légitime pour les prêteurs et les emprunteurs d'essayer de s'entendre sur ce sujet.

**Le président:** Supposez que, dans son contrat d'achat d'actions privilégiées, la banque stipule qu'elle a le droit de racheter les actions ou d'insister pour le rachat des actions, si de tels changements surviennent?

**M. Neufeld:** C'est une question qui porte sur le libellé précis de la disposition fiscale, et ce serait une possibilité. On pourrait aussi ramener le rendement à son chiffre brut. Toutefois, il faudrait décider je crois, dans un cas comme dans l'autre, s'il y a lieu d'autoriser ou non une disposition fiscale, car, dans certains cas, elles ont le droit de racheter les actions, et dans d'autres, elles peuvent les ramener à leur chiffre brut, et il se peut qu'une approche soit plus indiquée dans un cas que dans un autre. En faveur de l'autorisation d'une disposition fiscale, milite, je crois, le cas où l'emprunteur et le prêteur décident entre eux que la banque doit être protégée contre l'action de certaines mesures qui échappent tout à fait à leur contrôle, les décisions prises par le gouvernement du Canada; et dans ce cas, qu'ils le fassent. Si l'on procédait ainsi, l'on ne s'écarterait pas d'une émission d'actions, uniquement à cause d'une disposition fiscale. Toutefois, comme je l'ai dit il y a aussi de bonnes raisons de se prononcer pour l'autre solution.

**Le président:** Qu'entendez-vous, lorsque vous dites il y a des raisons contre?

**M. Neufeld:** Si l'on est d'avis—et je ne dis pas que je le suis—que lorsque l'emprunteur et le prêteur conviennent que le prêteur doit être protégé contre les changements fiscaux, cette protection doit alors prendre nécessairement la forme d'une disposition fiscale.

**Le président:** Donnez leur le droit de rappeler les actions.

**M. Short:** L'objet des règles régissant les ententes consiste, en partie, à distinguer le capital de la dette. Nous venons de voir qu'il existe un grand nombre d'actions privilégiées à terme, pour lesquelles le taux de rendement—j'utilise rendement dans son sens juridique—fluctue automatiquement, selon les variations du taux de base. Si, de plus, tout changement à la législation fiscale en cause, donne à l'acheteur l'actions privilégiées à terme, le droit de rappeler les actions ou celui de bénéficier d'un taux plus élevé, ce qui vraiment ne suppose pas de grands risques en capital—et le mot «capital» implique je crois, risque. Cette combinaison de facteurs doit, je pense, éliminer tout risque sauf, bien entendu, ceux inhérents à une grave dépression économique.

**M. Gillespie:** N'est-il pas juste de dire qu'il existe sur le marché des actions privilégiées assorties de taux flottants.

**M. Short:** Oui.

[Text]

**Mr. Gillespie:** They are not just held by financial institutions.

**Mr. Short:** That is correct, but I am not aware of any floating rate preferred shares in the market where the holders of the shares also have the right to a higher rate of return should the tax law ever change.

**Mr. Gillespie:** Quite so.

**Mr. Short:** You will appreciate that the covenant applies only in the case of financial institutions. Essentially, what we are trying to do in that area is to draw the line between what is debt and what is equity.

**The Chairman:** But, Mr. Short, let us consider the situation that issued and outstanding term preferred shares have such a provision in them. That is one type of case. These provisions do not interfere with that at all.

**Mr. Short:** Those that are grandfathered; that is absolutely correct.

**The Chairman:** It is grandfathered.

**Mr. Short:** Yes.

**The Chairman:** However, if the parties attempted to put such a provision in by way of modification of or amendment to the purchase agreement, then you would say the grandfathering does not apply. Is that right?

**Mr. Short:** Yes, that is right.

**Mr. Gillespie:** Perhaps I could get back to something Dr. Neufeld said earlier, and remind him, as a future banker—

**Senator Buckwold:** Is the department opening a bank now?

**Mr. Poissant:** It is already opened.

**Mr. Gillespie:** Perhaps I might remind him that there is nothing that the financial institutions like better than a certain return on their investment, and if they are not going to get that certain return they may charge a higher penalty or rate on the borrower. I also think that if you disallow tax adjustment clauses, it will lead to a tremendous number of ruling applications because, if there is any doubt in the financial institution official's mind as to whether the share qualify as a term preferred share or not because of such a covenant, they will immediately have recourse to the Department of National Revenue for rulings which would give them that kind of certainty, which certainty would have been covered by the tax adjustment clause. This may clog up the administration of the Department of National Revenue.

**The Chairman:** Mr. Short, in the questions I put to you a minute ago I was talking about existing term preferred shares and these conditions. What I should have added was, if subsequent to the passage of this bill a bank and a financial institution attempt to reach an agreement in connection with the sale of what we call term preferred shares, would they, under the amendments, qualify and be recognized as a term

[Traduction]

**M. Gillespie:** Il n'y a pas que les institutions financières qui en ont.

**M. Short:** Bon, mais je ne connais pas sur le marché, où leurs détenteurs ont également le droit de toucher un taux de rendement supérieur, si la législation fiscale change.

**M. Gillespie:** C'est exact.

**M. Short:** Vous remarquerez que l'entente s'applique dans le cas des institutions financières et ce que nous essayons, en somme, de faire dans ce domaine est de bien marquer la différence entre dette et capital.

**Le président:** Mais M. Short, supposons que des actions privilégiées en circulation comportent une telle disposition. C'est un exemple. Ces dispositions ne les gênent en rien.

**M. Short:** Celles qui sont protégées, c'est exact.

**Le président:** Elles sont protégées.

**M. Short:** Oui.

**Le président:** Toutefois, si les parties essayaient d'inclure une disposition semblable, par voie de modification ou d'amendement, au contrat d'achat, la protection ne s'appliquerait pas. Est-ce exact?

**M. Short:** Oui, je crois que c'est exact.

**M. Gillespie:** Peut-être pourrais-je revenir sur quelque chose que M. Neufeld a déjà dit, pour lui rappeler qu'en qualité de futur banquier—

**Le sénateur Buckwold:** Le ministère ouvre une banque maintenant?

**M. Poissant:** C'est déjà fait.

**M. Gillespie:** Peut-être pourrais-je lui rappeler que les institutions financières n'apprécient rien autant que de réaliser un certain rendement sur leurs investissements, faute de quoi, elles imposeront peut-être une amende ou un taux plus élevé à l'emprunteur. Je crois également que, si l'on rejette la validité des articles prévoyant le rajustement de l'impôt, il faudra s'attendre à un nombre considérable de demandes de décision. En effet, si, dans l'esprit des dirigeants d'une institution financière, il subsiste un seul doute quant à savoir si l'action peu, en raison de cette convention, être non considéré comme action privilégiée à terme, ils demanderont immédiatement au ministère du Revenu national de rendre des décisions qui leur donneront cette certitude, alors qu'ils auraient pu l'acquérir par un article sur le rajustement de l'impôt. L'administration du ministère du Revenu national peut s'en trouver absolument submergée.

**Le président:** M. Short, dans les questions que je vous ai adressées il y a un instant, je parlais des actions privilégiées à terme actuelles et de ces conditions. J'aurais dû ajouter ceci: si, après l'adoption du bill, une banque et une institution financière tentent de conclure une entente sur la vente de ce que nous appelons des actions privilégiées à terme, celles-ci seraient-elles, en vertu des amendements, reconnues et consi-



[Text]

preferred share if that provision is inserted in the agreement dealing with the change in the tax law?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, I think under the existing provision that that sort of condition would constitute a covenant that would deserve careful review. However, as Dr. Neufeld indicated, that is not an issue that is black or white. It is within the grey area, and we are further reviewing this particular issue to determine what kind of covenants are appropriate, having in mind the basis objective of this provision—that is, to distinguish between something that is essentially debt and something that is essentially equity. What we are trying to do is put a line into the grey area, a line that provides certainty and yet is realistic in light of the reality of the financial world.

**The Chairman:** You are addressing yourself to the situation from here on in relation to new agreements?

**Mr. Short:** Yes. There is absolutely no difficulty with respect to those securities issued before November 16, 1978. Those are grandfathered. There has been no change in the tax consequences that relate to the dividends on those issues.

**The Chairman:** Is there anything further, Mr. Gillespie?

**Mr. Gillespie:** Not on that point, Mr. Chairman.

Subparagraph (a),(i), in effect, states that if a financial institution holds a preferred share or any share it may, at any time, cause the share to be redeemed, acquired or cancelled within 10 years of the date of issue. The financial institution will not have a deduction with respect to dividends received on those shares. As indicated last week, this would eliminate the put market insofar as financial institutions are concerned. They would not be able to make investments in options whereby they could cause a share to be acquired from them within this 10-year period. It would seem an appropriate amendment could be made in this area.

**The Chairman:** Dealing with what, the word “acquired.”

**Mr. Gillespie:** That might be too broad an amendment. Perhaps making reference or exempting from the general application “options acquired by a financial institution”.

**Mr. Haag:** If I can carry on with that particular point. As I understand Mr. Gillespie’s point—and perhaps he can expand on it a little—I think the expressed concern is with reference to puts and calls in publicly traded securities; is that correct?

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Mr. Haag:** That is a very specialized and growing market which we shall have to address. I am not aware of how involved financial institutions are with respect to that market, but the point is that it is a fairly narrow market in that it relates to only certain shares listed on Canadian exchanges—a relatively small group of shares.

[Traduction]

dérées comme des actions privilégiées à terme, si cette disposition figurait dans l’entente traitant du changement apporté à la Loi sur l’impôt.

**M. Short:** Monsieur le président, je crois qu’en vertu de la disposition actuelle, cette sorte de condition constituerait une convention qui mériterait un examen attentif. Toutefois, comme le docteur Neufeld l’a indiqué, il ne s’agit pas d’une question qu’on peut trancher catégoriquement. Il subsiste une certaine incertitude et il faudra effectuer, dans l’un des domaines dont nous parlons, une étude plus approfondie pour déterminer quels genres de conventions sont appropriés, compte tenu de l’objectif principal de cette disposition, c’est-à-dire distinguer entre dette et capital. Nous essayons d’établir des conditions, pour donner une certitude qui soit réaliste, à la lumière de la réalité du monde des finances.

**Le président:** Vous parlez désormais de la situation actuelle créée par les nouvelles ententes.

**M. Short:** Oui. Il n’y a absolument aucune difficulté quant aux valeurs émises avant le 16 novembre 1978. Elles font partie des droits acquis. Il n’y a eu aucun changement dans les conditions fiscales qui s’appliquent aux dividendes tirés de ces actions.

**Le président:** Avez-vous autre chose à ajouter, M. Gillespie?

**M. Gillespie:** Pas sur ce point, monsieur le président.

L’alinéa (a) (i) stipule en effet que, si une institution financière détient une action privilégiée ou quelque action que ce soit, elle peut, à une date quelconque dans les 10 ans de la date d’émission, voir à ce que l’action soit rachetée, acquise ou annulée. L’institution financière n’obtiendra pas de déduction pour les dividendes de ces actions. Comme on l’a indiqué la semaine dernière, cette stipulation éliminerait le marché des options de vente, dans des institutions financières. Elles ne pourraient pas effectuer d’investissements dans des options si, ce faisant, une action devait leur être achetée dans les 10 ans de la date d’émission. Il semblerait opportun d’apporter un amendement de ce domaine.

**Le président:** A ce propos, le terme «acquise».

**M. Gillespie:** Cela serait un amendement trop vague. On pourrait peut-être faire une allusion ou exemption de l’application générale «des options acquises par une institution financière».

**M. Haag:** J’aimerais poursuivre sur ce point particulier. Si je comprends bien, M. Gillespie—il pourrait préciser sa pensée—je crois qu’il s’intéresse plutôt aux options de ventes et aux options d’achats d’actions relativement aux actions émises dans le public, n’est-ce pas?

**M. Gillespie:** En effet.

**M. Haag:** Il s’agit d’un marché très spécialisé et en pleine expansion, auquel nous devons nous intéresser. Je ne sais pas à quel point les institutions financières participent à ce marché, mais il s’agit là d’un marché assez restreint, en ce sens qu’il n’englobe que certaines actions inscrites à la cote des bourses canadiennes, soit un groupe relativement restreint d’actions.

## [Text]

One way of addressing this particular problem—and it is under consideration because this point has been brought to our attention—is to, for example, exclude from the definition of term preferred shares a category of shares, being those that are listed on Canadian prescribed stock exchanges. If that particular route is adopted, that would remove the concern Mr. Gillespie has expressed.

However, in going down that route we have the concern that, by exempting from this definition shares that are listed on a prescribed stock exchange, this would simply be another way for financial institutions to get into this form of term preferred share financing. In summary, we are aware of the problem and are giving it consideration. Possibly the way of resolving the problem would be to look at those shares that are specifically dealt with in this option market.

**The Chairman:** The problem is the possible future use of that method.

**Mr. Haag:** That is our concern whenever we address any amendments, Mr. Chairman.

**Mr. Gillespie:** May I move back to clause 36, found on pages 44 and following, of the bill? I have two points on this. The first point deals with the proposed section 112(2.1) which says, in effect, that no deduction is available to financial institutions on dividends received on term preferred shares other than dividends paid on shares that were not acquired in the ordinary course of business carried on by those financial institutions. So that, if a financial institution acquires a term preferred share in the ordinary course of business, no deduction is available. If it acquires a share otherwise, then a deduction is available.

There is a problem with the expression “ordinary course of business.” It is difficult to determine what the ordinary course of business of a bank is. In talking to certain bank officials, they consider the investing of surplus funds to be in the ordinary course of business. That may be debatable, but I think it is a genuine area of concern.

What we would like to propose, or what I suggest, is that that phrase be qualified so as to make it explicit that only those shares acquired in the “lending business” of a financial institution come within the definition of a term preferred share. I think that would go along with the general purpose of these term preferred share provisions. I wonder if the departmental officials would like to comment on that kind of proposal?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, Mr. Gillespie has identified one of the very difficult areas of the law, and this is something to which we have devoted considerable attention. It is an area, unfortunately, in which there are no easy answers or, if there are, we have not been able to discover them.

We clearly did not intend to prevent a bank from investing in preferred shares of a subsidiary or related company to the bank. Indeed, we intended to go further than that. But it is a

## [Traduction]

On pourrait s'attaquer à ce problème particulier qui nous a été signalé, en excluant, par exemple, de la définition d'actions privilégiées à terme, une catégorie d'actions, soit celles qui sont inscrites à la cote de bourses des valeurs canadiennes prescrites. Si nous adoptons cette voie, les craintes de M. Gillespie seraient dissipées.

Toutefois, si nous agissons en ce sens, il nous faudra craindre qu'en excluant de cette définition les actions qui sont inscrites à la cote des bourses des valeurs prescrites, nous donnerions simplement un autre moyen aux institutions financières d'accéder à cette forme de financement d'actions privilégiées à terme. En résumé, nous savons que le problème existe et nous l'étudions. Nous pourrions peut-être le résoudre en examinant les actions qui sont précisément traitées dans ce marché d'options.

**Le président:** Le problème réside dans l'utilisation possible que l'on pourrait faire de cette méthode à l'avenir.

**M. Haag:** Nous nous en préoccupons, chaque fois que nous étudions un amendement, M. le Président.

**M. Gillespie:** Puis-je revenir à l'article 36 qui figure aux pages 44 et 45 du bill. J'ai deux points à soulever au sujet de cet article. Le premier a trait au projet d'article 112(2.1) qui stipule qu'aucune déduction ne peut être accordée aux institutions financières sur des dividendes tirés d'actions privilégiées à terme qui ne sont pas des dividendes payés sur des actions non acquises dans le cours ordinaire des affaires effectuées par ces institutions financières. Par conséquent, si l'une d'entre elles acquiert une action privilégiée à terme dans le cours ordinaire de ces affaires, aucune déduction n'est permise. Si elle acquiert une action autrement, alors une déduction est accordée.

Il y a un problème en ce qui concerne l'expression «le cours normal de l'entreprise». Il est difficile de déterminer ce que sont les opérations normales d'une banque. Certains dirigeants de banque considèrent l'investissement des fonds excédentaires comme faisant partie du cours normal des opérations. C'est discutable, mais je pense que cette question préoccupe tout le monde.

Ce que nous aimerions proposer, ou ce que je suggère, c'est qu'on précise le sens de cette expression afin que seules les actions acquises au cours des opérations de crédit d'une institution financière soient comprises dans la définition d'une action privilégiée à terme. Je pense que cela serait dans la même veine que l'objectif général de ces dispositions portant sur les actions privilégiées à terme. Je me demande si les fonctionnaires du ministère aimeraient faire des commentaires sur cette proposition?

**M. Short:** Monsieur le président, M. Gillespie a fait allusion à l'un des domaines les plus difficiles de la loi et c'est une question à laquelle nous avons consacré beaucoup d'attention. Malheureusement, c'est un problème pour lequel il n'y a pas de réponses faciles ou, s'il y en a, nous n'en avons pas trouvées.

Nous ne voulions certainement pas empêcher une banque d'investir dans des actions privilégiées d'une filiale ou d'une société liée à elle. Nous avions l'intention d'aller plus loin que



*[Text]*

very difficult question of fact as to when a commitment of funds is made in the ordinary course of the lending business of the bank. Basically, a bank is in the business of lending money. Some banks may have specialized divisions. Several of the banks have separate divisions to deal with what they term venture investments in small business, and that is obviously something that is to be encouraged. But it is a very difficult question of fact to know, when a bank buys preferred shares, whether it is in the ordinary course of its lending business. As a matter of corporate law, it is not lending funds; it is investing in equity securities.

We would certainly welcome any counsel that your committee can give us on this point. It is an area in which we have a considerable amount of difficulty. During the course of the 12 months which have lapsed from the time the budget was introduced, we have gained a certain amount of experience in dealing with this provision. Shares have been issued in the light of this provision, and the Department of National Revenue, in administering the new rules, has been forced to examine a number of fact situations that have been drawn to their attention. In the course of their experience they have developed rules. I have no evidence that their administration of this has been a cause of particular difficulty. Indeed, the evidence would suggest that it is being administered in a fairly reasonable way. That is not to say, of course, that the law could not stand improvement in this area.

**Mr. Gillespie:** You have identified the difficulties in dealing with a phrase such as "in the ordinary course of a lending business." I suggest that those difficulties are magnified by the phrase "in the ordinary course of business."

**The Chairman:** There are, I would think, two types of lending business: the lending business where one charges the going rate; and the lending business that is done via a term preferred share where the lender receives, in the form of a dividend, what is in fact a rate of return on the money advanced. In which of those areas do you see a problem, Mr. Short?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, I see some difficulty in the practical application of the expression "the ordinary course of a lending business." Banks and other financial institutions that carry on a lending and investment business may have separate divisions. Indeed, they will have a number of divisions. Any particular commitment of funds could be in one area or the other. I do not think there is any clear line as to when certain of the longer term investments should fall within one division or the other. It is an area in which there could be a great deal of difficulty, as a practical matter of administration, in trying to police any rule that talked about the ordinary course of a lending business of a financial institution.

**The Chairman:** Can we get along without that?

*[Traduction]*

cela. Il est très difficile de savoir si un versement de fonds est fait dans le cadre des opérations normales de crédit d'une banque. Fondamentalement, une banque est une entreprise qui prête de l'argent. Plusieurs banques ont des divisions spécialisées. Plusieurs banques consacrent beaucoup d'efforts à la création de divisions spécialisées qui s'occupent de ce qu'on appelle les investissements dans les petites entreprises et c'est évidemment une chose que nous devons encourager. Néanmoins, il est très difficile de savoir, lorsqu'une banque achète des actions privilégiées, si cela se fait dans le cadre de ses opérations normales de crédit. Du point de vue du droit des sociétés, ce n'est pas un prêt de fonds, c'est un divertissement dans des actions.

Il n'y a pas de doute que nous aimerions connaître tout conseil que votre Comité pourrait nous donner à ce sujet. C'est un domaine dans lequel nous avons beaucoup de difficultés. Pendant les douze mois qui se sont écoulés depuis la présentation du budget, nous avons acquis une certaine expérience de cette disposition. Des actions ont été émises en vertu de cette dernière et le ministère du Revenu national a été obligé, en appliquant les nouveaux règlements, d'examiner un certain nombre de situation sur lesquelles on a attiré son attention; de plus, les fonctionnaires ont établi certains règlements. Je n'ai aucune preuve indiquant qu'ils ont eu beaucoup de difficultés à mettre en application cette disposition. En fait, les témoignages révèlent qu'elle est administrée d'une façon raisonnable. Bien entendu, je n'entends pas par là que la loi ne pourrait pas être améliorée sur ce point.

**M. Gillespie:** Vous avez précisé les difficultés que présente une expression telle que «dans le cours normal des opérations d'un établissement de crédit». Je prétends qu'on amplifie les difficultés en utilisant l'expression «dans le cours normal d'une entreprise».

**Le président:** Il y a, à mon avis, deux genres d'opérations de crédit: celle où l'emprunteur doit payer le taux courant et celle qui se fait par l'entremise d'une action privilégiée à terme que le prêteur reçoit sous forme de dividende et qui est, en fait, un taux de rendement sur l'argent prêté. A votre avis, lequel de ces cas pose un problème, Monsieur Short?

**M. Short:** Monsieur le président, je pense que nous éprouvons des difficultés d'application avec l'expression «le cours normal des opérations d'un établissement de crédit». Les banques et les autres institutions financières qui prêtent et investissent de l'argent peuvent avoir différentes divisions. En fait, elles ont un certain nombre de divisions. Tout versement de fonds peut faire partie dans une division ou dans l'autre. Je ne crois pas qu'il y ait une ligne précise indiquant à quel moment certains des investissements à plus long terme doivent faire partie d'une division ou de l'autre. C'est un domaine dans lequel on pourrait éprouver beaucoup de difficultés en essayant d'appliquer un règlement concernant le cours normal des opérations de crédit d'une institution financière.

**Le président:** Ne pourrions-nous pas supprimer cette expression?

[Text]

**Mr. Short:** As I indicated previously, we have had this problem for 12 months and have gained a certain amount of experience over that time. Indeed, I would hope that our further experience would allow us to be more precise in the law.

**The Chairman:** You mean in terms of the issuance of some guidelines?

**Mr. Short:** That is certainly a possibility. Indeed, we have every reason to want to reduce the grey areas. While uncertainties should be reduced to a minimum, we have not yet come up with a change in the law that would solve the various problems that exist. That is our essential difficulty. You will appreciate that this is a very complex area of the law, and I think it is inevitably so.

We have received representations over the past 12 months. Indeed, Bill C-17 takes into account a number of the representations that we received, and we are continuing to receive a number of very useful submissions on the basis of the new rules contained in Bill C-17. Clearly, we will want to take those into consideration as we fine tune and improve the rules as may be possible and, indeed, necessary in the future.

**Mr. Haag:** Perhaps I might add one brief comment, Mr. Chairman, with respect to any concern as to the breadth of this particular problem. The purpose of the measure is to deny a deduction for a dividend on a share that is a term preferred share. So, first of all, it only applies to shares that are term preferred shares. Then further—and this is the particular exception we are talking about—if that particular term share, or a share which has the attributes of a term preferred share, is acquired by a financial institution other than in the ordinary course of its business, this particular rule does not apply. The main reason for including that exception was to allow the financial institutions to make investments subsidiaries and affiliates by way of a share which had the attributes of a term preferred share. It is not always the case that financial institutions will put money out to affiliates or subsidiaries in the form of a share which would have the characteristics of a term preferred share, but we were concerned that that might be the case; and that is why the exception is there. I do not think that we have as broad a concern as might otherwise be identified.

**Mr. Poissant:** I would like to have that point cleared up because it relates to a problem we are now having in Montreal. Preferred shares issued by a company would contain some covenant that would guarantee that if a certain ratio is not met, they could be converted. In the normal course of business, could a bank buy part of that issue, or would the shares, because of that covenant, be treated as a term preferred share? If a financial institution could not buy those shares because of a covenant in the issue that made them term preferred shares, that would exclude a fair number of investors from buying those shares.

**Mr. Short:** It is difficult to answer that question without seeing the terms of the issue and the circumstances surround-

[Traduction]

**M. Short:** Je le répète, ce problème se pose depuis 12 mois. Nous avons acquis une certaine expérience au cours de cette année. En fait, j'espère que cette expérience nous permettra d'être plus précis dans la loi.

**Le président:** Vous voulez dire, l'établissement de certaines lignes directrices?

**M. Short:** C'est certainement possible. En fait, il est tout à notre avantage de vouloir nous assurer qu'il y a le moins d'imprécisions possible. Je suis d'accord qu'on réduise au minimum les imprécisions, mais nous n'avons pas encore trouvé une solution qui modifierait la loi et résoudrait tous les problèmes que nous prévoyons. C'est là notre principale difficulté. Vous comprendrez que cette partie de la loi est très complexe, et je crois qu'il ne peut en être autrement.

Nous avons reçu bien des mémoires au cours des 12 derniers mois. En fait, le bill C-17 tient compte de plusieurs d'entre eux, et nous continuons de recevoir des documents très utiles portant sur les nouvelles dispositions contenues dans le projet de loi. Nous voudrions certainement nous en inspirer pour apporter aux dispositions, dans la mesure du possible, les modifications nécessaires.

**M. Haag:** Monsieur le président, je pourrais peut-être ajouter un bref commentaire à propos des inquiétudes soulevées par l'étendue de ce problème précis. Cette mesure a pour but d'interdire toute déduction pour un dividende tiré d'une action privilégiée à terme. Elle ne concerne donc que les actions de cette catégorie. En outre, et c'est de cette exception que nous parlons, si cette action à terme, ou action qui peut être définie comme une action privilégiée à terme, est acquise par un établissement financier autrement que dans le cadre normal de l'exploitation de son entreprise, la règle ne s'applique pas. Cette exception a été ajoutée surtout pour permettre aux établissements financiers d'investir dans des filiales en achetant des actions privilégiées à terme. Les établissements financiers ne procèdent pas toujours de cette façon, mais nous pensons qu'ils pourraient le faire, et c'est pourquoi nous avons prévu cette exception. Nos préoccupations se limitent à ce seul cas.

**M. Poissant:** J'aimerais obtenir des précisions sur ce point, car il concerne un problème que nous éprouvons actuellement à Montréal. Des actions privilégiées émises par une société seraient assujetties à certaines conventions stipulant que si un certain taux n'était pas atteint, elles pourraient être converties. Dans le cadre normal de l'exploitation de son entreprise, une banque pourrait-elle acheter une partie de ces actions ou ces dernières, à cause de cette convention, seraient-elles considérées comme des actions privilégiées à terme? Si l'on interdisait à un établissement financier d'acheter ces actions étant donné qu'une convention les considère comme des actions privilégiées à terme, on empêcherait bon nombre d'investisseurs d'acheter ces actions.

**M. Short:** Il est difficile de répondre à cette question sans connaître les conditions de cette émission et les circonstances



[Text]

ing it. To the extent that the conditions are normal condition in a share that was issued outside the lending community, and it is clearly an equity investment, it should not be offensive simply because a financial institution acquired it.

**Mr. Poissant:** Where is that protection in the bill? As I read the new definition of term preferred shares, these shares would definitely be called term preferred shares, not disallowing any financial institution to acquire those investments because they may be considered to be interest instead of dividend income.

**Mr. Short:** The problem with the particular security you described in the circumstances is with the word "covenant".

**Mr. Poissant:** That is very true.

**Mr. Short:** We have already indicated that that is an area where we think more work is required. Indeed, we have received a number of representations requesting us to focus on this matter. Revenue Canada has maintained a list of the various kinds of covenants that have been reflected in preferred shares which are widely recognized as ordinary preferred shares. These are not in any way offensive. There have been a number of other covenants—almost as large as the number of issues—in those securities that are clearly recognized as debt substitutes.

**Mr. Poissant:** A simple amendment could say that if an outsider, other than a financial institution, holds any of those shares, then it becomes an ordinary preferred share?

**Mr. Haag:** What is going to happen is that this form of financing will go on and the banks will place one share with an outside investor and then suggest it is a qualified share.

**Mr. Poissant:** That might be an extreme. If certain percentage were held by investors outside financial institutions, what would be situation?

**Mr. Short:** I question that that would be the extreme. Indeed, until recently I would have agreed that that would be an extreme circumstance. The tabling of the bill on October 25 with the new rules inspired a number of representations disclosing fact situations that would indicate to us that the financial institutions, or certainly some of them, have gone to inordinate lengths in order to try to qualify a loan as a preferred share. I am frankly not satisfied that there is an extreme in this area of the law. We have to be very careful in drafting the law if we are to be effective in limiting the opportunities to avoid tax through the use of term preferred shares.

**Senator Lang:** Instead of the use of the words, "in the ordinary course of business," why not say, "that was acquired as an investment?"

**Mr. Haag:** This is a relieving measure.

**Senator Lang:** Yes, I know.

**Mr. Haag:** Firstly, it would have to be a term preferred share.

[Traduction]

qui l'entourent. Dans la mesure où cette stipulation ne serait pas exceptionnelle et où ces actions ne seraient pas émises par des prêteurs et constitueraient sans équivoque un placement en actions, il serait légal qu'un établissement financier s'en porte acquéreur.

**M. Poissant:** À quel niveau se situe la protection offerte par le projet de loi? Selon la nouvelle définition d'actions privilégiées à terme, ces actions seraient considérées à ce titre, et il ne serait pas interdit aux établissements financiers de s'en porter acquéreur parce qu'elles peuvent être considérées comme des intérêts et non comme un revenu provenant de dividendes.

**M. Short:** Le problème que pose la garantie que vous avez décrite porte sur le terme «convention».

**M. Poissant:** C'est très vrai.

**M. Short:** Nous avons déjà indiqué qu'il fallait clarifier cette question. En fait, nous avons reçu beaucoup de demandes en ce sens. Le ministère du Revenu a établie une liste des diverses conventions rattachées aux actions privilégiées qu'on considère en général comme des actions privilégiées ordinaires. Elles ne sont pas inacceptables. A propos de ces valeurs, un grand nombre de conventions (presque aussi nombreuses que les émissions) sont considérées sans équivoque comme des substituts de dette.

**M. Poissant:** Une simple modification pourrait prévoir que lorsqu'un agent de l'extérieur autre qu'un établissement financier détient des actions de cette catégorie, ces dernières deviennent des actions privilégiées ordinaires.

**M. Haag:** Ce qui se passerait, c'est qu'on recourrait à cette forme de financement, et les banques confieraient ces actions à un investisseur de l'extérieur et feraient valoir que ces actions sont admissibles.

**M. Poissant:** On cite peut-être un cas extrême. Si un certain pourcentage était détenu par des investisseurs autres que des établissements financiers, quelle serait la situation?

**M. Short:** Je me demande si nous aurions là un cas extrême. En fait, j'aurais répondu par l'affirmative jusqu'à récemment. Le dépôt du projet de loi, le 25 octobre, et les nouvelles dispositions qu'il comporte, ont provoqué plusieurs réactions qui nous indiquent que les établissements financiers, du moins certains d'entre eux, ont fait de grands efforts pour tenter de faire passer un prêt pour une action privilégiée. Je ne crois pas vraiment qu'il existe des cas extrêmes pour cette partie de la loi. Nous devons rédiger la loi avec beaucoup de soin si nous voulons restreindre les possibilités que certains obtiennent des exemptions d'impôt en se servant d'actions privilégiées à termes.

**Le sénateur Lang:** Ne serait-il pas préférable de remplacer l'expression «dans le cadre normal de l'exploitation de l'entreprise» par «qui a été acquise à titre d'investissement»?

**M. Haag:** Cette mesure lève une interdiction.

**Le sénateur Lang:** Oui, je sais.

**M. Haag:** En premier lieu, il doit s'agir d'une action privilégiée à terme.

[Text]

**Senator Lang:** I left out the negative—"that was acquired as an investment."

**Mr. Haag:** We say no deduction is allowed on term preferred shares, and you are saying that except where it was acquired as an investment it would be allowed. It is the legal form which is the problem. Does it naturally follow that if it is a share it is an investment?

**Senator Lang:** You are trying to identify what a financial institution acquired by way of investment or ancillary to its lending business.

**Mr. Haag:** Those are the ones we are trying to find an exception for.

**Senator Lang:** Are you providing an exception by using the words, "in the ordinary course of business?"

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** J'ai laissé tomber la négative... «qui a été acquise à titre d'investissement».

**M. Haag:** Nous disons qu'aucune déduction ne peut être accordée pour les actions privilégiées à terme, et vous soutenez que la déduction serait permise sauf si l'action était acquise à titre d'investissement. C'est la forme juridique qui pose un problème. Le fait qu'il s'agisse d'une action implique-t-il forcément qu'elle constitue un investissement?

**Le sénateur Lang:** Vous tentez de définir ce qu'un établissement financier a acquis par voie d'investissement ou dans le cadre d'un prêt consenti.

**M. Haag:** Nous essayons de prévoir une exception pour ces cas.

**Le sénateur Lang:** Prévoyez-vous cette exception en employant la formule «dans le cours normal de l'exploitation de l'entreprise»?

Le Comité suspend ses travaux.



















If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7  
En cas de non-livraison  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45 boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Department of Finance:*

Dr. E. P. Neufeld, Assistant Deputy Minister;  
Mr. R. Alan Short, Director, Tax Policy & Legislation  
Branch;  
Mr. John Haag, Special Advisor, Tax Policy & Legislation  
Division;  
Mr. A. Mitchell, Officer, Tax Policy & Legislation Branch;  
Mr. N. Le Pan, Acting Chief, Tax Policy & Legislation  
Branch.

### *Department of National Revenue/Taxation:*

Mr. R. M. King, Director, Current Amendments Division,  
Legislation Branch.

### *Ministère des Finances:*

M. E. P. Neufeld, sous-ministre adjoint;  
M. R. Alan Short, directeur, Direction de la politique et de  
la législation de l'impôt;  
M. John Haag, conseiller spécial, Division de la politique et  
de la législation de l'impôt;  
M. A. Mitchell, agent, Direction de la politique et de la  
législation de l'impôt;  
M. N. Le Pan, chef suppléant, Direction de la politique et  
de la législation de l'impôt.

### *Ministère du Revenu national/Impôt:*

M. R. M. King, directeur, Division des modifications cou-  
rantes, Direction de la législation.

REPRINT



First Session of the  
Thirty-first Parliament 1979

SENATE OF CANADA

---

*Proceeding of the Standing  
Senate Committee on*

**Banking, Trade  
and Commerce**

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

Tuesday, November 20, 1979

Issue No. 7

**Fifth Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-14,  
"Banks and Banking Law Revision Act, 1979"

---

WITNESSES:

(See back cover)

RÉIMPRESSION

Première session de la  
trente et unième législature, 1979

SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**Banques et du  
commerce**

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Le mardi 20 novembre 1979

Fascicule n° 7

**Cinquième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-14,  
«Loi de 1979 remaniant la législation bancaire»

---

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable D. Roblin, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur D. Roblin

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 1, 1979:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Roblin, P.C., for the Honourable Senator Hayden, moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-14, intituled: “An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the papers and evidence received and taken on the subject in the Third and Fourth Sessions of the Thirtieth Parliament be referred to the Committee.

After debate, and

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1979:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Roblin, C.P., pour l'honorable sénateur Hayden, propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à faire une étude sur la teneur du Bill C-14, intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives», avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient au Sénat, et

Que les témoignages entendus et les documents recueillis sur le sujet au cours des troisième et quatrième sessions de la trentième législature soient déferés au comité.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 20, 1979

(8)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-14, "Banks and Banking Law Revision Act, 1979".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Austin, Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, McIlraith, Molson and Walker. (13)

*In Attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. John F. Lewis; Mr. David Scott.

*Witnesses:* Mr. W. A. Kennett, Inspector General of Banks; Mr. D. M. Macpherson, Assistant Inspector General of Banks; Mr. M. G. Clennett, Director, Foreign Banks Division.

The Committee proceeded directly to the examination of the witnesses assisted therein by Messrs. Lewis and Scott.

At 12 noon the Committee adjourned until 2:30 p.m. this day.

2:30 p.m.

(9)

At 2:30 p.m. the Committee *resumed*.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Beaubien, Buckwold, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson and Walker. (12)

*In Attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. John F. Lewis; Mr. David Scott.

*Witnesses:* Mr. W. A. Kennett, Inspector General of Banks; Mr. D. M. Macpherson, Assistant Inspector General of Banks; Mr. M. G. Clennett, Director, Foreign Banks Division.

The Committee proceeded to the further consideration of Bill C-14.

At 4:15 p.m. the Committee adjourned until Wednesday, November 21, 1979 at 2:30 p.m., *In Camera*.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 20 NOVEMBRE 1979

(8)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

La teneur du bill C-14, «Loi de 1979 remaniant la législation bancaire».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Austin, Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, McIlraith, Molson et Walker. (13)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. John F. Lewis; M. David Scott.

*Témoins:* M. W. A. Kennett, inspecteur général des banques; M. D. M. Macpherson, inspecteur général adjoint des banques; M. M. G. Clennett, directeur, Division des banques étrangères.

Le Comité entreprend l'examen des témoins avec MM. Lewis et Scott.

A midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 30.

14 h 30

(9)

A 14 h 30, le Comité reprend ses travaux.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Beaubien, Buckwold, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson et Walker (12)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. John F. Lewis; M. David Scott.

*Témoins:* M. W. A. Kennett, inspecteur général des banques; M. D. M. Macpherson, inspecteur général adjoint des banques; M. M. G. Clennett, directeur, division des banques étrangères.

Le Comité poursuit l'étude du Bill C-14.

A 16 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 21 novembre 1979, à 14 h 30., à huis clos.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 20, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-14, to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other acts in consequence thereof.

**Sénateur Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, again this morning we have with us Mr. Kennett and his officials. The members of the committee will recall that when we were discussing in the committee the question of letters patent incorporation, as opposed to incorporation by special act, we were concerned about the matter of the opportunities for public review of the applicant for incorporation, be it incorporation of a bank or otherwise.

We put in a provision requiring that there be the procedures necessary for public review before the letters patent would be granted. In the report of the House of Commons committee the same provision was put in. However, it fell on unresponsive ears.

Briefly, Mr. Kennett, that is one matter we would like to discuss with you for a moment this morning. You seemed to say in your concordat, in attempting to relate amendments and other matters to the original bill, that there is enough in the way of notice in the provision of notice in the *Canada Gazette*. Of course, we had been through that and we did not think there was.

First, the *Canada Gazette* is not on the best-seller list. While there are some firms who find it necessary to engage somebody to read the *Canada Gazette*, in my opinion providing for notice in the *Canada Gazette* does not achieve much at all in the way of notice.

What are your comments on that, Mr. Kennett?

**Mr. W. A. Kennett, Inspector General of Banks:** Mr. Chairman, let me make two general points, to begin with. First, one of the purposes of this legislation was to ease the entry into banking. The whole question of entry is crucial to maintaining a competitive industrial framework. If new companies cannot enter, then the competitiveness, to some degree, of an industry may be in jeopardy. So we were focusing in part on entry; we were trying to facilitate the process of entry, and letters patent seemed to be a reasonable way to do it—that is, letters patent with the kinds of protection to which you have already alluded. You alluded to the *Canada Gazette* entries. Perhaps that is not a best seller, but the other requirement was that the intention be published in daily newspapers in the area where the head office would be located.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 20 novembre 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur du bill C-14, remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne du Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons de nouveau avec nous ce matin M. Kennett et ses fonctionnaires. Les membres du Comité se souviendront que lorsque nous avons discuté de la question de la constitution en société au moyen de lettres patentes plutôt que par décret spécial, nous souhaitions voir soumettre à un examen public une demande de constitution légale d'une banque ou d'une autre société.

Nous avons donc ajouté dans la loi une disposition prévoyant les modalités d'examen public à respecter avant l'octroi des lettres patentes. Le rapport du comité de la Chambre des communes avait ajouté une disposition semblable, mais celle-ci semble être tombée dans des oreilles de sourd.

C'est donc, monsieur Kennett, l'une des questions que nous voulons brièvement discuter avec vous ce matin. Vous sembliez dire dans votre entente, là où vous tâchez de relier les modifications ainsi que d'autres questions à la rédaction première du bill, que la disposition stipulant la publication d'un avis dans la *Gazette du Canada* était suffisante. Nous avions évidemment déjà entendu cet argument sans l'accepter.

D'abord la *Gazette du Canada* ne figure pas sur la liste des best-sellers. Bien que quelques entreprises estiment nécessaire de demander à l'un de leurs employés de lire cette publication, le fait de demander qu'une mention paraisse dans la *Gazette du Canada* ne constitue pas vraiment un avis.

Qu'avez-vous à dire à ce sujet, monsieur Kennett?

**M. W. A. Kennett, inspecteur général des banques:** Monsieur le président, je voudrais d'abord faire deux remarques d'ordre général. D'abord, l'un des objectifs de cette loi était de faciliter l'accès au statut de banque. Toute cette question est d'une importance cruciale dans le maintien d'un système industriel compétitif. Si l'on refuse à de nouvelles entreprises la possibilité de devenir des banques, alors le caractère compétitif d'une industrie peut, dans une certaine mesure, être compromis. C'est pourquoi nous avons concentré nos efforts sur cette possibilité dont nous tâchions de faciliter la réalisation et l'obtention de lettres patentes semblait être une façon raisonnable d'y arriver: des lettres patentes assorties de la protection dont vous avez déjà fait mention. En ce qui concerne les avis dans la *Gazette du Canada*, il est certes vrai que cette publication n'est pas un best-seller. Mais on demandait aussi à l'entreprise de faire connaître son intention dans les quotidiens de la localité où se trouvait son siège social.

## [Text]

So there are two elements of protection there. One is the *Canada Gazette*—which I must confess, for banking purposes, has been a standard place for publishing new material; and the second is the daily newspapers in the area of the head office. It was hoped that those two kinds of exposure would bring to the attention of any interested parties the fact that the application was being submitted and that any concerned persons could make their representations to the minister or to my office.

The other broad element in this Bank Act was that, at least in some degree, banks would begin to be treated like any other corporation, and, consequently, enormous parts of the *Canada Business Corporations Act* were incorporated into the Bank Act. It was agreed that legislation of general application, such as bankruptcy legislation and competition policy legislation, would generally apply to the banks. So it was an effort, at least as regards federal legislation of general application, to place the banks squarely in the same position as any other corporation.

Finally, we had in mind the experience that the government has had in relation to trust and loan companies. There was a time when trust and loan companies, for example, were in this same position. You could only charter those companies by way of special act. At the time I think that was fairly burdensome for Parliament, and the decision was finally taken to allow them to establish by letters patent. The system seems to have worked quite well. Indeed, if you look at the number of new trust and loan companies established in recent years relative to banks, it seems to work very well and, to my knowledge, without any abuses. So, for all those reasons, it was decided that this seemed to be a sensible way to go.

Another element—and this is an element that the bankers presented to you when they were here. I believe Mr. Bell spoke on this point. This time around we are opening up the Canadian banking system to 40, 45—I do not know how many precisely—new foreign banks. They will be coming before us to seek a charter by way of letters patent.

Nowhere in the world, to my knowledge—and this is on the bases of evidence provided by the bankers themselves—are Canadian bankers, in seeking a charter to operate a branch or subsidiary of a Canadian bank in any other country in the world, subject to a public hearing.

So the question is, how might this affect the reciprocity situation and the applications from new foreign banks who want to establish subsidiaries here, or indeed who are already here and want to convert those subsidiaries to banking institutions under the Bank Act?

I think that both the Senate committee and the House committee felt rather strongly that those institutions should convert, that they should be encouraged to convert and come under the umbrella of the banking legislation. The question is—I do not know the answer for sure—what, if any, adverse effect would be caused by a requirement of some kind of public hearing, or the possibility of having a public hearing forced?

To surmount all the argument, if I may, sir, I guess we have had a certain warning from our legal people. Honourable

## [Traduction]

Il y a donc déjà deux mesures de protection. La première est la *Gazette du Canada*, dans laquelle, je l'avoue en ce qui concerne les banques, les nouvelles dispositions ont d'ordinaire paru; la deuxième, ce sont les quotidiens de la localité où est établi le siège social. On espérait ainsi porter à l'attention des parties concernées le fait qu'une demande avait été soumise et inciter toute personne intéressée à faire valoir son opinion au ministre ou à moi-même.

Mais l'autre mesure d'ensemble de cette Loi sur les banques c'était de faire en sorte que celles-ci soient, dans une certaine mesure, traitées comme toute autre société, et c'est pourquoi une grande partie de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes a été incorporée à la Loi sur les banques. Il était convenu que les lois, du point de vue de leur application générale, notamment la Loi sur la faillite ou celle sur la politique de concurrence s'appliqueraient aux banques. Il n'était donc pas facile, du moins en ce qui concerne les lois fédérales d'application générale, de mettre carrément les banques sur un pied d'égalité avec toute autre société.

Enfin, nous n'oublions pas l'expérience que le gouvernement a acquise en matière de sociétés de fiducie et de prêts. Autrefois, ces sociétés se trouvaient dans une position semblable à celle des banques: elles ne pouvaient obtenir une charte qu'en vertu d'une loi spéciale. Le Parlement trouvait cette procédure assez encombrante, et je crois, a décidé de leur permettre de se constituer légalement par lettres patentes. Ce système semble avoir assez bien fonctionné. En effet, si vous comparez le nombre de nouvelles sociétés de fiducie ou de prêts constituées au cours des dernières années au nombre des nouvelles banques, il semble très bien fonctionner et, à ma connaissance, sans abus. Pour toutes ces raisons, on a décidé d'adopter cette modalité qui paraît raisonnable.

Dans leurs témoignages, les banquiers vous ont mentionné un autre aspect que M. Bell a mentionné, je crois. Cette fois-ci, nous ouvrons le système bancaire canadien à 40 ou 45, j'ignore exactement combien, nouvelles banques étrangères. Elles viendront donc nous demander une charte par l'octroi de lettres patentes.

A ma connaissance, et à la lumière des témoignages recueillis, je crois que les banquiers canadiens désirant obtenir une charte pour exploiter une filiale ou succursale d'une banque canadienne dans un autre pays ne sont nulle part assujettis à une audience publique.

Il faut donc se demander quelle réaction cette disposition suscitera et quelle influence elle aura sur les demandes de nouvelles banques étrangères désirant ouvrir des filiales ici ou si elles sont déjà établies, veulent les transformer en institutions bancaires conformément à la Loi sur les banques.

Je crois que les comités du Sénat et de la Chambre soutenaient tous les deux assez fermement que ces institutions devraient se convertir, qu'on devrait même les encourager à le faire et qu'elles devraient tomber sous les dispositions de la Loi sur les banques. Il s'agit donc de se demander, et je ne sais comment répondre à cette question, quelles seraient les répercussions négatives d'une disposition prévoyant une forme d'audience publique, ce qui revient à obliger la tenue d'une telle audience?

Avec votre permission, monsieur le président, je pense que nos conseillers nous ont mis en garde contre les répercussions



[Text]

senators may wish to comment on this. I am not myself a lawyer. The warning was along the following lines, that once you establish a public hearing process, then potentially you run into the possibility of all kinds of blocks of procedural problems: claims that the public hearing has not been complete, or it has not been fair, or it has not been full enough, or that new evidence has been raised and therefore the hearing should be reopened. You run into the possibility of a whole series of blocks and obstructions that could really make it quite difficult and burdensome on whatever group is holding that hearing. That is advice we have had, and we certainly weighed that advice quite seriously, as you can tell. However, you may be able to enrich us on that kind of situation.

**The Chairman:** Mr. Kennett, regarding some of the points you have developed, I do not know of anything in the Competition Act or in the bankruptcy bill that would interfere with the operation of that act in relation to a bank if there were a public hearing. When we talk about a public hearing, perhaps it is a play on words. What was intended, from reading our report, is that there should be the opportunity to make a submission to the minister, who is the one who exercises his discretion as to whether or not he will grant the letters patent.

There is no procedure outlined in the bill for that. Therefore we felt that there should be some opportunity, because there is an opportunity now under the present act, and there has been no abuse, that I know of, no conflict.

The foreign banks coming in did not oppose the idea of a public hearing, because quite a number of the foreign banks appeared before us and they were concerned about other points. Whether it was letters patent, with which they are familiar under their procedures, or a special act, we did not get any particular submissions from them. Is that right, John?

**Mr. John F. Lewis, C.A., Adviser to the Committee:** That is correct, sir.

**The Chairman:** So, if "public review" is an expression that bothers you, let us call it anything at all that will provide authority under which the interested members of the public who are concerned have procedures provided under which they can make submissions to the minister before he exercises his discretion.

**Senator Laird:** Mr. Chairman, may I ask a question of Mr. Kennett? The question of reciprocity, in your own words, was definitely in your mind in his connection.

**Mr. Kennett:** Yes.

**Senator Laird:** Having in mind that jurisdiction in the United States is divided, does any problem arise out of that divided jurisdiction with regard to forming a truly reciprocal relationship?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, the divided jurisdiction in the United States does complicate the whole issue of reciprocity with that country. The problem may be resolved, to some degree, as a result of the new international banking act of

[Traduction]

d'une telle procédure. Les honorables sénateurs ont peut-être des commentaires à faire à ce sujet, mais moi je ne suis pas juriste. L'avertissement était à peu près le suivant: une fois que vous aurez adopté ici un mécanisme d'audience publique, vous ouvrez alors la porte à toutes sortes de problèmes: plaintes que l'audience n'a pas été complète, qu'elle a été injuste, qu'elle n'a pas été assez étendue, ou que de nouveaux faits ont été mis en lumière qui exigent la tenue d'une nouvelle audience. Vous risquez d'être aux prises avec toute une série d'obstacles qui pourraient rendre la situation assez difficile et ardue pour le groupe qui tient les audiences. Ce sont les conseils que nous avons reçus et que nous n'avons pas manqué d'étudier attentivement comme vous pouvez le constater. Cependant, vous pouvez peut-être nous éclairer davantage sur ce genre de situation.

**Le président:** Monsieur Kennett, au sujet de certains points que vous avez précisés, je ne connais aucune disposition de la loi sur la concurrence ou du projet de loi sur la faillite qui pourrait entraver l'application de cette loi à l'égard d'une banque dans le cas où il y aurait audience publique. Quand nous parlons d'audience publique, il s'agit peut-être d'un jeu de mots. Ce que nous recommandions dans notre rapport, c'était de permettre de faire une demande au ministre, à celui qui exerce sa discrétion, pour savoir s'il accordera les lettres patentes.

Le projet de loi n'énonce aucune modalité à cet égard. Alors nous avons pensé qu'il faut avoir cette possibilité, puisqu'elle est prévue dans la loi présentement en vigueur et qu'il n'y a eu, à ma connaissance, ni abus ni conflit.

Les nouvelles banques étrangères ne se sont pas opposées à l'idée d'une audience publique parce que, parmi celles qui sont venues devant nous, un assez bon nombre se préoccupaient d'autres questions. Nous n'avons reçu aucune demande particulière de leur part, que ce soit au sujet de lettres patentes, dont les modalités ne leur sont pas inconnues, ou d'une loi spéciale. Est-ce vrai, John?

**M. John F. Lewis, C.A., conseiller du comité:** C'est exact, monsieur.

**Le président:** Or, si l'expression «examen public» vous ennuie, qu'on l'appelle autrement, pourvu que les personnes intéressées puissent recourir à des modalités leur permettant de faire des demandes au ministre avant que celui-ci n'exerce sa discrétion.

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président, puis-je poser une question à M. Kennett? La question de réciprocité à cet égard, vous y pensiez bien, n'est-ce pas?

**M. Kennett:** Oui.

**Le sénateur Laird:** Compte tenu du fait que ce champ de compétence est partagé aux États-Unis, cela pose-t-il un problème pour l'établissement d'un rapport véritablement réciproque?

**M. Kennett:** Monsieur le président, le partage de la compétence aux États-Unis complique effectivement toute la question de réciprocité avec ce pays. Le problème peut être résolu, dans une certaine mesure, grâce à la nouvelle *International*



## [Text]

1978, but it is only resolved in part, because you continue to have a dual banking system in the United States, and you continue to have substantial state legislative control of some part of the banking system. This means that in determining whether or not reciprocity exists, we will want to look very closely at the state where the head office of the United States bank is located, and at what procedures exist there. We may eventually come to the question of branches, in the light of the fact that we removed the five-branch ceiling, which was in line with the spirit of the Senate proposals; but we did maintain ministerial control of every branch beyond the first branch.

One reason we were anxious to do that was precisely that of reciprocity, and particularly, perhaps, reciprocity with the United States. For example, under the arrangements that exist in Illinois, which is a unit banking state, foreign banks are permitted to establish an office in Illinois, but they are permitted to establish only one office, which must be located in the Loop in Chicago; so there are several restrictions. Once you have that office and you have that location I believe you can operate fairly freely, but just out of that one office.

In the case of an Illinois bank, with the control we would have over branching under the proposal in the bill, we could restrict it to one office, and that would give us some bargaining power in relation to the Illinois legislature, in the hope that they would free up the treatment of Canadian banks in their jurisdiction. With some greater reciprocity or freedom there, we could then give Illinois banks greater branching authority in Canada. The dual or state banking system, therefore, does cause us problems, of the nature that I have just described. We have, however, tried to build a framework that I hope will give us the flexibility to respond to those kinds of situations.

It is, I should say, not just a "yes/no" situation. We do not have to say to Illinois, for example, "You haven't done well enough for us. No Illinois banks will come here and no Canadian banks will be able to establish in Illinois."

**Senator Laird:** You have mentioned that you are going to do an investigation of this act, is that correct?

**Mr. Kennett:** That is correct.

**Senator Laird:** Would that be under the international banking act that you mentioned?

**Mr. Kennett:** Well, that is United States legislation, of course.

**Senator Laird:** I see. Well, under our own legislation I assume, naturally, that there is nothing to prevent your making such an investigation.

**Mr. Kennett:** We would make such an investigation, sir.

**Senator Connolly:** That international banking act is now law, is it not?

## [Traduction]

*Banking Act* de 1978 des États-Unis. Mais ce n'est qu'une solution partielle, puisqu'il existe toujours un double système bancaire aux États-Unis et que les États exercent toujours un important contrôle législatif sur une certaine partie du système. Par conséquent, avant de déterminer s'il y a ou non réciprocité, nous voudrions étudier très attentivement l'État dans lequel se trouve le siège social de la banque américaine, ainsi que les modalités en vigueur. A la longue, nous en viendrons probablement à la question des succursales, compte tenu du fait que nous avons supprimé le plafond fixé à cinq, conformément à l'esprit des propositions du Sénat, quoique nous nous sommes toutefois assurés du contrôle ministériel de chaque succursale s'ajoutant à la première.

Une raison qui nous a incité à agir ainsi était précisément la réciprocité, et tout particulièrement celle avec les États-Unis. Par exemple, selon les modalités en vigueur dans l'État de l'Illinois, qui est un État bancaire unitaire, les banques étrangères peuvent s'y établir un bureau, mais un seul, lequel doit être situé dans la région de Chicago, ce qui fait qu'il y a plusieurs restrictions. Une fois que vous avez ce bureau et que vous êtes établis à cet endroit, je crois que vous pouvez fonctionner assez librement, mais seulement à partir de ce bureau.

Dans le cas d'une banque de l'Illinois, grâce à notre contrôle sur les succursales prévues dans le projet de loi, nous pourrions la restreindre à un seul bureau, ce qui nous donnerait un certain pouvoir de négociation avec les autorités de l'État pour qu'elles élargissent leur politique concernant les banques canadiennes relevant de leur compétence. S'il y avait une plus grande réciprocité ou liberté, nous pourrions permettre aux banques de l'Illinois d'ouvrir en plus grand nombre de succursales au Canada. Le système bancaire d'État ne cause en conséquence aucun des problèmes que je viens juste de décrire. Nous avons toutefois essayé de mettre sur pied un cadre qui j'espère nous donnera toute la souplesse voulue pour faire face à de telles situations.

Je dois dire qu'il ne s'agit pas d'une situation qu'on pourrait régler par un oui ou un non. Nous ne devons pas dire à l'État de l'Illinois, par exemple «Vous n'avez pas suffisamment fait pour nous. Aucune banque de l'Illinois ne viendra ici et aucune banque canadienne ne pourra s'établir chez vous».

**Le sénateur Laird:** Vous avez dit à cet égard que vous alliez mener une enquête, n'est-ce pas?

**M. Kennett:** C'est exact.

**Le sénateur Laird:** Cette enquête sera-t-elle faite en vertu de la *International Banking Act* que vous avez mentionnée?

**M. Kennett:** Il s'agit d'une loi américaine, bien entendu.

**Le sénateur Laird:** Je vois. Eh bien, en vertu de notre propre loi, je crois naturellement que rien ne peut vous empêcher de faire cette enquête.

**M. Kennett:** Nous allons faire, une telle enquête monsieur.

**Le sénateur Connolly:** La *International Banking Act* est maintenant en vigueur, n'est-ce pas?

[Text]

**Mr. Kennett:** Yes, although it is not completely enforced. They are still preparing regulations. Some of the act will not be enforced until May, and some of it not until July.

**Senator Connolly:** May I ask you to comment on this, Mr. Kennett? You say there is no foreign jurisdiction that requires a public hearing for entry into banking. No doubt in every foreign jurisdiction there is some permission required or some permit needed, which does provide a review; but take, for example, a situation in which a Canadian interest, say a company that is part of an industry that is very competitive and wants to build a public facility, such a pipeline, has to go before the Canadian authorities if it is interprovincial or international in character, have a public hearing, and get its permit or order from the body that holds the hearing. If the line is going to be international—that is, if it is going to cross the international border—the requirement is that the Federal Power Commission would have to pass upon the application, sometimes producing more difficulty for the Canadian interest than it would experience in this country. Now, this industry is very competitive, but once the permit is established, for all practical purposes this gives a monopoly in certain areas in respect of the operation of the line.

That is a requirement that is imposed by a foreign jurisdiction on a Canadian entrepreneur. Is the situation very different in the field of banking, which is also terribly competitive? This is a small country. We have a population of 22 million. We have a pretty extensive banking system, and to overpopulate not only with individual banks but with branches of individual banks may be quite a load for the economy to carry. Would it not be the part of wisdom to have a public hearing?

**Mr. Kennett:** Well, Mr. Chairman, I think there is a considerable difference between a pipeline proposal which, as you have suggested, is a utility type operation, and may result in a monopoly, and a bank, which is one of many banks, and many similar institutions that are actively competing. I guess our starting point was that though we have been inclined to behave as though banks are special, perhaps they are not as special as all that. Banks are not all that different from various aspects of the operations of thrust companies, loan companies, credit unions, caisses populaires, and so on.

**Senator Connolly:** They are different because they operate out of "cathedrals."

**Mr. Kennett:** Well, that represents an aura of the past. Trains used to operate out of "cathedrals," as did churches, but you don't see too much of that any more.

**The Chairman:** Senator Austin?

**Senator Austin:** Did you finish answering Senator Connolly's question, Mr. Kennett?

**Mr. Kennett:** Perhaps if I may have a moment before going on to the next question I would like to make a couple of further points.

[Traduction]

**M. Kennett:** Oui, même si elle n'est pas complètement mise en application. Il n'y manque plus que les règlements d'application qui sont en cours de préparation. Certaines parties de la Loi n'entrerait pas en vigueur avant mai, et d'autres, pas avant juillet.

**Le sénateur Connolly:** Puis-je vous demander de nous parler de cette question, monsieur Kennett. Vous dites qu'il n'y a aucune autorité étrangère qui exige la tenue d'audiences publiques pour constituer une banque. Il ne fait aucun doute que chaque autorité étrangère est tenue d'obtenir une permission ou une autorisation quelconque qui comporte un examen préalable, mais par exemple prenez le cas d'une société canadienne faisant partie d'une industrie très concurrentielle qui désire construire disons un pipe-line et qui doit en conséquence être entendue par les autorités canadiennes, s'il s'agit d'un projet interprovincial ou international, et se soumettre à une audience publique pour obtenir l'autorisation ou l'ordonnance nécessaire de l'organisme qui tient l'audience publique. S'il s'agit d'un pipe-line international, qui traversera la frontière, il faut que la *Federal Power Commission* passe en revue la demande, ce qui parfois cause davantage de difficultés aux sociétés canadiennes qu'elles en auraient au Canada. Cette industrie est très concurrentielle, mais dès que l'autorisation est accordée, à toutes fins utiles, elle confère un monopole dans certains domaines d'exploitation du pipeline.

Il s'agit d'une obligation imposée par une autorité étrangère à l'entrepreneur canadien. Les choses sont-elles différentes pour les banques qui sont également très concurrentielles? Le Canada est un petit pays qui ne compte guère plus de 22 millions d'habitants. Notre système bancaire passablement étendu est surpeuplé de banques, mais également de succursales de ces banques, ce qui constitue une charge très lourde pour l'économie. Ne serait-il pas plus sage de tenir des audiences publiques?

**M. Kennett:** Et bien monsieur le président, je crois qu'il y a une différence importante entre un pipe-line qui, comme vous l'avez dit, est un service d'utilité publique et où il peut y avoir un monopole, et une banque qui est une des nombreuses institutions qui se font concurrence. Je crois que notre point de départ était que même si nous avons tendance à parler des banques comme des institutions spéciales, peut-être devrions-nous reconnaître qu'elles ne sont pas si spéciales. Les banques ne sont pas différentes des compagnies de fiducie, de prêts, des caisses de crédit, des caisses populaires, etc., du moins en ce qui concerne leurs opérations.

**Le sénateur Connolly:** Elles sont différentes, car elles sont logées dans de véritables «cathédrales».

**M. Kennett:** Il s'agit d'un vestige du passé. Autrefois, les gares, les églises étaient construites comme des cathédrales mais ce n'est plus le cas maintenant.

**Le président:** Sénateur Austin?

**Le sénateur Austin:** En avez-vous terminé avec la question du sénateur Connolly, monsieur Kennett?

**M. Kennett:** Si vous me permettez, avant de passer à la prochaine question, je voudrais faire quelques remarques.



[Text]

First of all, Mr. Chairman, under the notice of procedures—that is the *Canada Gazette* entries and the newspaper entries that we were discussing earlier—the whole point of the exercise is to induce interested parties to submit concerns to the minister. That is the only reason why those procedures are being followed.

Secondly—and the Senate was concerned about this—we do have the alternative of a private bill. If the letters patent procedures do not work for an applicant, and they are unsatisfied and anxious to have a public hearing, those procedures continue, and they could have that public hearing, presumably in this committee.

**The Chairman:** Yes; but what you are not touching on there is the fact that the minister is the one who says “Yes” or “No” to the letters patent application; he has the discretion. How does any person who is concerned about the grant of letters patent get to make a submission to the minister as to why he should not exercise that discretion?

**Mr. Kennett:** The only vehicle under this current proposal is by way of a written submission.

**The Chairman:** That is completely informal, with no statutory procedures, and no regulations of any kind with guidelines exercising discretion.

**Mr. Kennett:** That is correct. The checks are that any application would be considered and researched in my office. The minister would then determine whether the application was treated fairly or reasonably, and that the research was done adequately. The recommendation would then go from the minister to the Governor in Council, who would finally approve the application. The minister would issue the letters patent based on approval by the Governor in Council. There are three steps in that chain, and there are built-in checks to ensure that the action taken is not entirely arbitrary.

**Senator Austin:** Mr. Kennett, in regard to the policy of the bill as it was introduced under the previous government and this government, I think this committee shares the desire to increase competition in the banking community and to provide Canadian consumers with the benefits of that increased competition. I think we also share the view that, to achieve that goal, we should facilitate the incorporation of new banks. I do not believe we quarrel with that objective.

Our concern is that the creation of new banks—with the economic power that is added to our economy, particularly the economic power of very large foreign banking institutions—be kept not only the property of wise and enlightened officialdom but that it also be the property of the public and be understood by the public. The concern of this committee, I believe—and I entirely support the chairman of the committee in his remarks—is that those areas of banking which are so vital to this country be kept under some form of public scrutiny. One of the most important of such forms has been the ten-year review. I have not heard any arguments—and I am disagreeing with you somewhat when I make this remark—that the open-

[Traduction]

Premièrement, monsieur le président en vertu de l'avis de modalités publié dans la *Gazette du Canada* et dans les journaux, il s'agit de faire en sorte que les parties en cause soumettent leur cas au ministre. C'est la seule raison pour laquelle on procède ainsi.

Deuxièmement, et le Sénat se préoccupe de cette question, nous pouvons choisir de soumettre un projet de loi d'intérêt privé. Si les modalités relatives aux lettres patentes ne donnent pas satisfaction à une personne qui présente une demande et que, mécontente, elle souhaite la tenue d'une audience publique, elle pourrait obtenir gain de cause et se faire entendre, je crois, par ce comité.

**Le président:** Oui, mais vous ne mentionnez pas le fait que le ministre est la personne qui dit «oui» ou «non». La décision est à sa discrétion. Comment la personne qui présente une demande peut-elle alors faire valoir au ministre pourquoi il ne doit pas exercer son pouvoir discrétionnaire?

**M. Kennett:** Aux termes de la présente proposition, le seul mécanisme prévu consisterait en une soumission écrite.

**Le président:** Il n'y a donc aucune formalité, aucune procédure statutaire et aucun règlement où trouver des directives sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire.

**M. Kennett:** C'est exact. On a prévu le mécanisme de contrôle suivant: Toute demande doit être examinée et faire l'objet de recherches à mon bureau. Le ministre détermine ensuite si la demande a été considérée de façon équitable ou raisonnable et si les recherches ont été effectuées convenablement. Il achemine alors la recommandation chez le gouverneur en conseil qui approuve en dernier lieu la demande. Le ministre délivre les lettres patentes en se fondant sur l'approbation du gouverneur en conseil. C'est une chaîne à trois phases comportant chacune des modalités de contrôle pour s'assurer que les mesures prises ne sont pas entièrement arbitraires.

**Le sénateur Austin:** Monsieur Kennett, en ce qui concerne l'esprit du bill, tel que présenté par l'ancien et le présent gouvernement, je pense que ce comité partage notre désir d'augmenter la concurrence au sein de la collectivité bancaire et de fournir aux consommateurs canadiens les avantages d'une concurrence accrue. Pour atteindre cet objectif, vous convenez également avec nous qu'il faut faciliter la constitution de nouvelles banques. Je ne crois pas que nos opinions divergent là-dessus.

Ce qui nous préoccupe c'est que la création de nouvelles banques—pour accroître notre pouvoir économique en particulier grâce à l'apport des grands établissements bancaires étrangers—demeure non seulement l'apanage d'une bureaucratie sage et éclairée mais qu'elle soit également soumise à la discrétion et au jugement du public. En réalité, le présent comité souhaite—et j'appuie sans réserve les remarques du président à cet égard—que ces activités bancaires, qui sont si importantes pour notre pays, soient assujetties à une certaine forme de contrôle public. Ce contrôle s'exercerait surtout par le mécanisme de l'examen tous les dix ans. Je n'ai pas entendu d'arguments—et je suis quelque peu en désaccord avec vous



[Text]

ing of the operation of the banking community to public review every ten years is harmful to the banks.

**The Chairman:** I have been a senator concerned with the Bank Act on three different occasions, and I heard an explanation that once every ten years is often enough to have the problem defined.

**Senator Austin:** I think the most important sector in the economic activity of this parliament to which we contribute is probably the review of the banking industry. This allows any number of people who are consumers to come forward and express their views. It also allows competitors to express their views. I think we have an open, healthy, and very successful banking society, either as a result of or in spite of that process, whichever point of view you want to take.

Our simple concern is that as these new banking institutions come forward to play a role in Canadian society, there should be some way the public can have access to the purposes, activities, and impact of these new banking institutions. This committee and this parliament have been an important means by which the public have had that access.

I would make a suggestion—which is my own and not that of the committee—that in some fashion the Minister of Finance, when letters patent have been applied for by an applicant to establish a bank in Canada, table that application or requisite information relative to that application in the House of Commons and in the Senate. You have a kind of negative resolution. In other words, if ten senators or ten members of Parliament request it, the minister will appear before an appropriate standing committee of either house to answer questions and give explanations either with respect to the permission or the refusal of such an application for letters patent. Perhaps that would give the public aspect that this committee is concerned about.

**The Chairman:** Mr. Kennett, do you wish to answer right away?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, that is a very interesting idea. It would be up to the government to decide, but it is a very helpful approach. We are not apart, at all, Senator Austin, in our views of decennial revision. I happen to think it is extremely useful, and it has been useful for 100 years to have this kind of intensive review every decade. It has helped to keep our legislation up to date. It has helped to keep our system responsive to changing environment, and I think it is all very positive.

I guess our concern, in terms of the entry of new banks, is that by opening up an extensive public hearing procedure there is the risk of its becoming like the pipeline procedure, in that we would totally frustrate the objective of easing entry, and be moving away from treating banks like other companies. The fact is, in almost all cases when you are incorporating a new bank, you are incorporating a new organization. It has no economic clout; it is a very little affair. Perhaps in 100 years it

[Traduction]

lorsque je formule cette remarque—selon lesquels l'accès des opérations de la collectivité bancaire à l'examen du public tous les dix ans serait préjudiciable aux banques.

**Le président:** En tant que sénateur, j'ai analysé la Loi sur les banques à trois reprises et j'ai entendu une explication selon laquelle une fréquence d'une fois tous les dix ans est suffisante pour définir le problème.

**Le sénateur Austin:** Je pense que le secteur le plus important de l'activité économique sur lequel se penche le présent Parlement dont nous faisons tous partie est probablement l'examen des activités bancaires. Il permet aux consommateurs qui le désirent d'exprimer leurs points de vue sur cette question. Il en est de même des concurrents. A mon sens, nous avons un secteur bancaire ouvert, prospère et très florissant à cause ou en dépit de ce mécanisme, selon le point de vue d'où l'on se place.

Nous aimerions simplement qu'au fur et à mesure que ces nouveaux établissements bancaires s'approprient à jouer un rôle dans la société canadienne, le public puisse connaître leurs objectifs, leurs activités et leur incidence sur la vie économique en général. C'est pourquoi notre comité et l'actuel gouvernement s'efforcent d'instituer cet important mécanisme de contrôle public.

Je tiens à formuler une suggestion—en mon nom personnel et non au nom du comité. Je proposerais que toute demande de lettres patentes visant l'établissement d'une nouvelle banque au Canada, soit déposée par le ministre des Finances en même temps que les documents requis à la Chambre des communes et au Sénat. Ce serait, un genre de résolution négative. En d'autres termes, si dix sénateurs ou dix députés le demandaient, le ministre comparaitrait devant un comité permanent compétent de l'une ou de l'autre Chambre pour répondre aux questions et fournir des explications au sujet de l'acceptation ou du rejet de cette demande de lettres patentes. On répondrait peut-être au vœu du comité en ce qui concerne le contrôle public des activités bancaires.

**Le président:** Monsieur Kennett, désirez-vous répondre immédiatement?

**M. Kennett:** Monsieur le président, c'est une idée très intéressante. Il appartient au gouvernement de décider, mais c'est une façon très heureuse d'aborder le problème. Sénateur Austin, nos opinions ne diffèrent pas en ce qui concerne la révision décennale. Je pense qu'elle est extrêmement pratique et qu'elle s'est révélée utile depuis les cent ans qu'elle existe. Elle a servi à maintenir nos lois à jour et a permis à notre système de s'adapter à l'évolution du milieu. Je pense qu'elle a été extrêmement positive.

En ce qui concerne l'entrée des nouvelles banques, nous craignons, en établissant une vaste procédure d'audiences publiques, d'aboutir au même résultat que dans le cas du pipe-line, soit d'en arriver à bloquer complètement l'admission de nouvelles banques, contrairement à notre objectif, et de ne pas traiter les banques comme les autres sociétés. En fait, dans presque tous les cas, lorsqu'on constitue une nouvelle banque, il s'agit d'une nouvelle entreprise. La transaction n'a pas une

[Text]

would become a very big affair, but at least initially it is not all that important.

You have raised the question of the large foreign banks which establish subsidiaries here, but these subsidiaries will not be large affairs initially, but they will have additional clout because of the back-up in resources, both financial and technical, that would exist in the parent bank. The whole foreign part of this operation is strictly controlled under the eight per cent overall ceiling. They just cannot get more than eight per cent of the overall ceiling. There are those safeguards.

**Senator Austin:** You will take it up with the minister?

**Mr. Kennett:** Yes.

**Senator Austin:** I might just add, by way of comment, that the suggestion would allow this committee, composed of a minimum of ten senators, to ask the Minister of Finance to come and speak to us about an application.

**The Chairman:** That kind of procedure is contained in a number of acts now.

**Senator Austin:** Yes, it is.

**Senator Molson:** I think Mr. Kennett made very good responses, and I think everything he says makes very good sense. I am a little concerned that we are not paying perhaps enough attention to our own past experience. I am not sure whether the issue is not a little clouded by the fact that we have waiting in the wings this large group of foreign banks for incorporation. However, in this Committee's own experience, we have had an opportunity here to see banks that were not going to fly, and did not fly. I must admit that some of this experience is pretty old, and over a long period of time we have actually seen what happens when you begin to find out who, what and why these applications for incorporation are coming in. The minister can do that, backed up by his staff, by Mr. Kennett and his staff and so on. How much opportunity and time does the minister have to do what happened in some of these cases in the past? I submit that he has not got it. He has enough on his mind. If you went to Mr. Crosbie today with a bank application, do you really feel that he could spend very much time being concerned about it? It seems to me that he has other more pressing things on his mind.

**The Chairman:** That is why he has advisers.

**Senator Molson:** Exactly. I merely submit that maybe the Senate committee or the Commons committee are as good advisers. I merely mention that I think we are not taking too much account of our own past experience.

There is another thing that I should like to suggest. I cannot wholly agree with Mr. Kennett that banks should be just like other companies, and that we have been treating them as being too special and too holy. While I think we have to some extent, I am not quite sure that what is now suggested, to let them be

[Traduction]

grande incidence économique, c'est une très petite affaire. Peut-être que dans cent ans, ce sera une très grande affaire, mais, du moins au départ, l'entreprise n'a pas une très grande envergure.

Vous avez soulevé la question des grandes banques étrangères qui établissent des filiales ici. Ces dernières ne seront pas au départ des affaires importantes, mais elles auront quand même une incidence économique par suite du soutien financier et technique provenant de leur banque mère. L'ensemble de leurs activités étrangères est strictement contrôlé par le mécanisme du plafond global de 8%. Il n'est pas possible de le dépasser. Il offre donc certaines garanties.

**Le sénateur Austin:** Vous soumettez ma proposition au ministre?

**M. Kennett:** Oui.

**Le sénateur Austin:** A titre de remarque, je pourrais simplement ajouter que la suggestion permettrait au présent comité, composé d'au moins dix sénateurs, de demander au ministre des Finances de nous décrire le traitement d'une demande.

**Le président:** Ce genre de mécanisme est maintenant prévu dans une certain nombre de lois.

**Le sénateur Austin:** Oui.

**Le sénateur Molson:** Je pense que M. Kennett a fourni de très bonnes réponses et que tout ce qu'il a dit est extrêmement sensé. Je crains un peu que nous n'accordions peut-être pas assez d'importance à nos propres expériences. Je ne suis pas certain que la question ne soit pas un peu assombrie du fait que nous avons, dans la coulisse ce groupe important de banques étrangères qui attendent d'être constituées. Toutefois, d'après l'expérience de ce comité, nous avons eu l'occasion de voir ici des banques qui n'avaient pas grand chance d'être acceptées et qui ne l'ont pas été. Je dois admettre que certaines de ces expériences remontent à très loin et que sur une longue période, nous avons vraiment vu ce qui arrive lorsqu'on commence à découvrir les comment et les pourquoi de ces demandes de constitution qui nous parviennent. Le ministre peut s'en occuper, par exemple, avec l'appui des membres de son personnel, de M. Kennett et de ses collègues. Combien de temps le ministre pourra-t-il consacrer à ces cas si l'on se fie à l'expérience passée? Je prétends qu'il n'a pas le temps. Il a beaucoup de chats à fouetter. Si vous présentiez aujourd'hui à M. Crosbie une demande de constitution de banque, croyez-vous vraiment qu'il pourrait y consacrer beaucoup de temps? Il me semble qu'il a des choses beaucoup plus urgentes à régler.

**Le président:** C'est pourquoi il a des conseillers.

**Le sénateur Molson:** C'est exact. Je prétends simplement que le Comité du Sénat ou celui des Communes sont peut-être aussi bons conseillers. Je mentionne simplement que nous ne tenons pas beaucoup compte, à mon avis, de notre expérience passée.

Il y a un autre point dont j'aimerais vous faire part. Je ne peux être entièrement d'accord avec M. Kennett lorsqu'il dit que les banques devraient être simplement comme d'autres sociétés et que nous les traitons de façon un peu trop spéciale et pieuse. Bien que j'estime que nous l'ayons fait dans une



[Text]

incorporated very simply and easily, is exactly the answer. I think the banks in this country are special to the extent that their record is certainly amongst the very best in the world, and they are certainly much better than some of those of foreign countries with whom we have a relationship. To that extent I think that what has happened in the past has proven to be quite important to the economy of this country.

If we increase competition today, I think it would be an excellent thing; I fully agree with that, and I don't think we want only a few banks dominating the scene. However, it is a very long way from saying that to saying that we want to make it very simple for them to come in and be incorporated. I would suggest that the process of careful, and very careful, examination of any applications, whether they be from foreign or domestic banks, for a banking charter should be maintained as a quite strict process and not too easy at all, because of the importance of our banking system to the economy.

**Senator Buckwold:** I should like to back up a little I am not so much concerned about ease of entry of foreign banks, but following Senator Molson's concern about the proliferation of domestic banks my question to Mr. Kennett is this: What are the criteria the minister will apply for accepting or rejecting an application for letters patent for a new bank? Are we intending to have a bank on every corner? Will they accept the "Union Bank" of Plunkett, Saskatchewan, if they come up with \$1 million, as long as they are reputable people? Could you give us some idea of what you consider will be the future scenario of the banking system? Will we end up with a proliferation of literally hundreds of small banks, as we see in some of the American States?

**Mr. Kennett:** There has been a proliferation of small banks in the United States because in many states of that union there are laws that require banks to be unit banks, which prevent branching, and the result is a banking system with 15,000 banks. In my view it is an inferior system to the one we have, and it is fraught with dangers at times of serious disruption of the economy. Certainly in the extreme situation of the thirties that was very apparent. I believe at that stage they did not have 15,000 but closer to 30,000 banks, and half of them disappeared; they had a bank holiday and disruption of the total economic situation.

**Senator Buckwold:** That is the very reason for my question.

**Mr. Kennett:** That is exactly right. Under our system, I think that kind of bank is positively discouraged; it simply cannot survive in the economic framework and with the degree of competition that exists. Any bank that has got under way in this country has historically set out to be a national bank. I can remember visiting the Bank of British Columbia fairly soon after it was established and speaking to Albert Hall about his "regional bank". He invited me to use some other words, maintaining that they were a new bank; at the moment their offices were restricted to parts of British Columbia but they

[Traduction]

certain mesure, je ne suis pas tout à fait certain que ce que l'on propose à l'heure actuelle, à savoir permettre aux banques d'être constituées très simplement et très facilement, constitue la réponse. Je crois que les banques de ce pays sont spéciales dans la mesure où leur dossier est certainement parmi les meilleurs au monde; elles sont certes beaucoup mieux que certaines banques étrangères avec lesquelles nous faisons affaire. À cet égard, je crois que nos exigences passées se sont révélées très importantes pour la santé de notre économie.

Je crois qu'il serait très salulaire de stimuler la concurrence; je suis entièrement d'accord avec cela et je ne crois pas que nous souhaitions que seules quelques banques dominent la scène. Je ne veux pas dire toutefois, que nous voulons faciliter leur entrée au Canada et simplifier à outrance le processus de constitution. En raison de l'importance de notre système bancaire dans notre économie, Je propose que le processus d'examen très minutieux de toute demande de charte par une société bancaire, qu'elle provienne de banques étrangères ou canadiennes, continue à faire l'objet de règles très strictes.

**Le sénateur Buckwold:** J'aimerais étoffer un peu. Je ne m'inquiète pas tellement de la souplesse des conditions d'accès imposées aux banques étrangères mais, pour abonder dans le sens du sénateur Molson lorsqu'il parle de prolifération des banques canadiennes, ma question, Monsieur Kennett, est la suivante. Quel critère le ministre appliquera-t-il pour accorder ou rejeter la demande de charte d'une nouvelle banque? A-t-on l'intention d'installer une banque à chaque coin de rue? Accepter a-t-on la "Union Bank" de Plunkett, Saskatchewan, si cette dernière dispose du million pourvu que ses administrateurs soient de bonne réputation? Pourriez-vous donner une idée de ce que vous estimez être le futur scénario du système bancaire? Est-ce que nous nous retrouvons finalement avec une prolifération de petites banques, comme c'est le cas dans certains États américains?

**M. Kennett:** Si les petites banques ont proliféré aux États-Unis, c'est que dans de nombreux États de cette Union, les lois interdisent à certaines d'entre elles de posséder des succursales. Résultat, le réseau bancaire américain comporte 15,000 banques. Il s'agit selon moi d'un système inférieur au nôtre, plein de risques à un moment où l'économie connaît de sérieuses perturbations. Ce fut certes très évident pendant la crise des années trente. Je crois qu'à cette époque, il s'agissait non pas de 15,000 mais bien de 30,000 banques et que la moitié d'entre elles ont disparu; la situation économique était complètement bouleversée.

**Le sénateur Buckwold:** C'est la véritable raison de ma question.

**M. Kennett:** C'est tout à fait vrai. Dans notre système, on décourage l'établissement de ce genre de banques; elles ne peuvent tout simplement pas survivre dans notre contexte économique ni soutenir la concurrence. Toute banque qui est née dans ce pays avait pour objectif de devenir une banque nationale. Je me rappelle avoir visité la banque de la Colombie-Britannique peu après sa création et avoir parlé à M. Albert Hall de sa «banque régionale». Il m'avait invité à employer d'autres mots, insistant sur le fait que c'était une nouvelle banque; à l'époque elle n'avait de succursales que



[Text]

did not have the philosophy of a regional bank, they wanted to be a national bank some day, and their objectives were reaching towards that end.

So long as there are requirements such as the one that no person can own more than 10 per cent of the shares of a bank, except initially in that first 10-year period to get a bank started, it discourages the situation where a person or an interest might wish to own a bank to look after a very confined and particular interest to him. Therefore, people who establish banks are interested in banking and in being successful bankers, and providing services over as wide an area as possible. I think there are automatically brakes on the process.

On the other hand, I must say that we have let competition work and let the private sector sort out these problems. This is not true in the United States. If you are operating a bank there, even in an area where branching is possible, and you want to open up a new branch on the corner, you have to go before the regulatory authorities and explain why that is a good idea and why you think more competition is necessary in that area. The result is quite a control situation, with bureaucrats making judgments on whether or not there is enough competition in that area. That has never been the philosophy in this country.

**Senator Molson:** Would those be public hearings in those states?

**Mr. Kennett:** To my knowledge they are not, but I may be wrong; I am not sure. They may vary from place to place. However, there is that kind of control. That, too, arose out of the 1930s, when the banks were in so much difficulty and there was concern about excessive competition, which caused them to say, "You have got a market, you are in that market and that market is keeping you viable. We will protect you from competition unless a good case can be made". There was that kind of negative response to a very disruptive situation in the thirties. But this is not our situation in Canada; we do not have those kinds of controls over banking institutions and we let the market work. In terms of what we would look at on a banking application, I think, Senator Buckwold, you were aiming at applications from domestic groups.

**Senator Buckwold:** I am talking of the domestics, yes.

**Mr. Kennett:** We would be looking essentially for the same things that the Senate would be looking for. We would be attempting to ensure that the sponsoring group was a reliable group, that they had adequate capital, that they had a viable business plan, that they had the demonstrated capacity to recruit trained banking personnel, that all of the parties involved were demonstrably ethically responsible and had no criminal ties, and so on. That is all very vague and general. Given the nature of the game, I am afraid it has to be.

**Senator Buckwold:** Without being critical, I must say I am not quite comforted by your explanation. You say you would

[Traduction]

dans certaines régions de la Colombie-Britannique, mais elle n'avait pas une politique de banque régionale, car elle aspirait à devenir une banque nationale; ses dirigeants avaient fixé leurs objectifs en conséquence.

Tant qu'on interdira à quiconque de détenir plus de 10 p. 100 des actions d'une banque, si ce n'est à l'occasion de son lancement, ou pendant les dix premières années nécessaires à son démarrage, on découragera les personnes ou les groupes de posséder des banques pour satisfaire leurs intérêts particuliers. C'est pourquoi, les fondateurs de banques s'intéressent aux activités bancaires, à leur réussite en tant que banquiers et à l'élargissement de leur clientèle. A mon sens, le processus se freine de lui-même.

D'autre part, je dois dire que nous avons donné libre cours à la concurrence et permis au secteur privé de bien saisir ces problèmes. Ce n'est pas le cas aux États-Unis. Si vous exploitez une banque à cet endroit, même s'il s'agit d'une région où il est possible d'avoir des succursales, et que vous vouliez ouvrir une nouvelle succursale dans le voisinage, vous devez vous présenter devant les autorités investies d'un pouvoir de réglementation et leur expliquer ce qui vous porte à croire que votre idée est bonne et qu'il est nécessaire d'accroître la concurrence dans cette région. Vous êtes donc soumis à un certain contrôle et ce sont les bureaucrates qui décident s'il y a suffisamment de concurrence dans la région. Cela n'a jamais été la politique de notre pays.

**Le sénateur Molson:** Procède-t-on à des audiences publiques dans ces États?

**M. Kennett:** A ma connaissance, non, mais il se peut que je me trompe car je ne suis pas sûr. Les mécanismes peuvent varier d'un endroit à l'autre. Cependant, ce genre de contrôle existe. Il a lui aussi pris naissance pendant les années 30 au moment où les banques éprouvaient tellement de difficultés qu'on craignait la concurrence. Quand on avait un marché, on tenait à le garder car il était garant de rentabilité. Il fallait se protéger de la concurrence à moins qu'elle ne soit avantageuse. La réaction était aussi négative car il fallait faire face à une situation très difficile au cours des années 30. Néanmoins, il n'en est pas ainsi au Canada, nous n'avons pas de tel contrôle sur les institutions bancaires et nous laissons le marché fonctionner librement. En ce qui concerne les conditions à inclure dans une demande de charte bancaire, sénateur Buckwold, vous faisiez allusion aux demandes de groupes canadiens.

**Le sénateur Buckwold:** Oui, je parlais des groupes canadiens.

**M. Kennett:** Nous viserions, essentiellement les mêmes objectifs que le Sénat. Nous essaierions de nous assurer que le groupe répondant est digne de confiance, qu'il possède le capital requis, que son projet est rentable, qu'il est capable de recruter du personnel compétent et que toutes les parties en cause sont honorables et n'ont pas de casier judiciaire, et ainsi de suite. Cela est très vague et général. Étant donné la nature du jeu, je crains qu'il ne doive en être ainsi.

**Le sénateur Buckwold:** Sans vouloir critiquer, j'avoue que votre explication ne me satisfait pas. Vous dites que vous

[Text]

be looking for banking operations which are larger than a corner-bank type of proposition, and you have used the B.C. situation as an example of a regional bank. I do not see anything in the legislation which would preclude a properly financed group of reputable citizens from a local area deciding to want to start a bank. Granted, they would have only a limited area of operation. I am not sure whether there is sufficient protection in the legislation that would preclude the minister from granting letters patent.

I agree one has to meet the criterion of reasonable capital, but that is not defined. The only mention of capital I see is in relation to the issuance of letters patent for the incorporation of a trust company. For Schedule "A" banks the requirement is \$1 million; and for Schedule "B", \$2.5 million. Other than that, I do not see any capital requirements. I may have missed it somewhere, but that is all I can see.

Does that mean that a group of reputable citizens with \$1 million—10 people in, for example, Plunkett, Saskatchewan, putting in \$100,000 each—could incorporate a bank? I am not quite sure on what authority the minister could turn down such an application.

**Mr. Kennett:** Any new bank is going to start small. It is going to start with zero assets. It will start with some amount of capital in anticipation of future growth. What happens is that judgment is brought to bear on people and on business plans.

The legislation does not provide for a minimum capital. That minimum capital, however, is so minimal as to be below what almost any new bank would want to have. They would want a good deal more capital, both authorized and prospective, than what is provided for in the legislation.

Essentially, it will be a *de nova* situation. Once the bank is established, and once the authorities have satisfied themselves that the sponsoring group has the capacity to put together a management team and has a sensible business plan, has the basic honesty, it then becomes a regulatory problem to ensure—

**Senator Buckwold:** Now you are backing away from the broader based bank that you started talking about earlier. Is there room for a local bank? Would there be room for a responsible group of citizens who are in a reasonably good business opportunity, having determined that there is room for a bank, to open one, without the intention of going outside a given geographic area? How could you deny such an application?

**Mr. Kennett:** We would not deny that application.

**Senator Buckwold:** So, there is room for a local bank with only one or two branches?

**Mr. Kennett:** Absolutely.

[Traduction]

rechercheriez des exploitations bancaires qui sont plus importantes qu'une simple banque du coin et vous avez cité la Banque de la Colombie-Britannique comme exemple de banque régionale. Dans la loi, je ne vois aucune disposition qui empêcherait un groupe de citoyens honorables possédant les capitaux nécessaires de créer une banque. Admettons qu'ils ne pourraient offrir leurs services qu'à un secteur limité. Je ne suis pas sûr que la loi offrirait suffisamment de garanties pour empêcher le ministre d'accorder une charte dans ce cas.

J'admets qu'on doive donner la preuve d'une mise de fonds raisonnable, mais ce critère n'est pas défini. Le seul endroit où l'on mentionne le capital c'est dans les dispositions concernant la délivrance de lettres patentes pour la constitution d'une société de fiducie. Dans l'Annexe «A», les banques doivent posséder \$1 million et, dans l'Annexe «B», elles doivent avoir \$2,5 millions. À part cela, je ne vois aucune autre exigence en matière de capital. Il se peut que je ne les aie pas vues, mais c'est tout ce que j'ai pu remarquer.

Cela signifie-t-il qu'un groupe de citoyens honorables possédant \$1 million, prenons l'exemple de 10 membres de la ville de Plunkett en Saskatchewan, qui investiraient \$100,000 chacun, pourrait créer une banque. Je ne sais pas sur quelle disposition le ministre pourrait se fonder pour refuser une telle demande.

**M. Kennett:** Au début, toute nouvelle banque sera petite. Elle n'aura à peu près aucun actif. Elle commencera avec un certain capital en anticipant sur sa croissance future. Ce qui arrive c'est que le jugement porte sur des personnes ainsi que sur des projets.

La loi précise un montant minimum d'investissement. Cependant, celui-ci est tellement minime qu'il est beaucoup moindre que ce que toute nouvelle banque voudrait posséder. Les banques aimeraient avoir beaucoup plus de capitaux, que ce soit du capital autorisé ou éventuel, que ce qui est prévu dans la loi.

Ce sera essentiellement une nouvelle situation. Une fois que la banque est fondée, que les autorités sont convaincues que le groupe répondant est capable de rassembler le personnel nécessaire, que son projet est raisonnable et honnête, c'est un problème de réglementation qui se pose pour assurer...

**Le sénateur Buckwold:** De nouveau, vous vous éloignez de la banque d'envergure dont vous parliez il y a un instant. Est-il possible d'ouvrir une banque locale? Un groupe de citoyens honorables et en assez bonne posture financière pourrait-il après avoir déterminé que les possibilités d'affaires justifient l'existence d'une autre banque, ouvrir une autre institution bancaire sans avoir l'intention d'aller à l'extérieur d'une région donnée? Comment pourriez-vous refuser une telle demande?

**M. Kennett:** Nous ne refuserions pas cette demande.

**Le sénateur Buckwold:** Par conséquent, il est possible d'ouvrir une banque locale et de s'en tenir à une ou deux succursales?

**M. Kennett:** Bien sûr.



[Text]

**Senator Cook:** Under the present system, Parliament issues the charter, following which your office, Mr. Kennett, has to issue a certificate to commence business.

**Mr. Kennett:** That is right.

**Senator Cook:** Under letters patent, your office would give the applicants the right to incorporate. Given that fact, would you not find it difficult at a latter stage not to issue a certificate to do business?

**Mr. Kennett:** Between the chartering and the provision of a licence or certificate to do business there is an interval during which the applicants must deposit their capital and make the basic arrangements to open the banking facility in terms of getting staff aboard, and so forth. If in that interval we found that they were having serious trouble in meeting those basic requirements—if, in fact, they had been unable to recruit staff that would enable that bank, in our view, to operate successfully, or if the capital that they thought they had lined up began to disappear—then that licence might not be issued. They would not be allowed to open their doors.

**Senator Cook:** It seems to me you would have a freer hand if the authority granting the charter were different from the authority issuing the certificate to do business.

**Mr. Kennett:** I did not mean to imply, Senator Buckwold, that a purely regional or local bank was an impossibility. I am simply saying that such a bank has not been a part of banking tradition in this country. In fact, the last 100 years of banking in Canada has been nothing but a whole series of either failures or amalgamations of local banks into larger units that were stronger and more economically viable. We have that history behind us. However, there is nothing that would prevent a good, solid group from establishing a bank where they thought they could operate locally in a successful fashion.

**Senator Buckwold:** I have two further questions. Do you think that in some smaller areas credit unions might be inclined to incorporate banks? I realize they would have to meet reserve requirements, and whatnot, but would there be an inclination on the part of credit unions to convert to banks so as to widen their business base?

**Mr. Kennett:** That is an excellent question and one to which the government and the Senate are going to have to pay some attention within the next few years. As the Bank Act is now designed, that is not possible, the reason being that the corporate structure of a credit union is so different from the normal corporate structure of a bank as provided for in the Bank Act. So, at the moment, it would be difficult, if not impossible, for that to happen.

On the other hand, the Canadian Cooperative Credit Society, representing the credit unions across Canada, except for the caisses in Quebec, are now looking at the possibility of

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Dans le système actuel, le Parlement accorde la charte, et votre bureau, monsieur Kennett, délivre ensuite un certificat qui permet de commencer à exploiter l'entreprise.

**M. Kennett:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** En vertu des lettres patentes, votre bureau accorderait à la partie qui présente une demande le droit de constituer une société. Par conséquent, ne serait-il pas difficile de refuser par la suite de délivrer un certificat permettant d'exploiter cette entreprise?

**M. Kennett:** Entre l'obtention d'une charte et la délivrance d'une licence ou d'un certificat d'exploitation il y a un intervalle au cours duquel les intéressés qui ont présenté une demande doivent déposer leur capital et prendre les dispositions nécessaires pour ouvrir une banque, c'est-à-dire recruter le personnel, et ainsi de suite. Si au cours de cet intervalle, nous nous rendons compte qu'ils éprouvent beaucoup de difficultés à satisfaire ces exigences fondamentales, si, en fait, ils n'ont pas pu recruter le personnel nécessaire qui, à notre avis, permettrait à cette banque de fonctionner efficacement ou si le capital qu'ils pensaient à réunir n'est pas souscrit, alors la licence pourrait très bien ne pas être accordée. La banque n'aurait pas le droit d'ouvrir ses portes.

**Le sénateur Cook:** Il me semble que vous seriez plus libre si l'autorité qui accorde la charte n'était pas la même que celle qui délivre le certificat permettant d'exploiter l'entreprise.

**M. Kennett:** Je ne voulais pas dire, sénateur Buckwold, qu'il est impossible d'ouvrir une banque strictement régionale ou locale. Je dis simplement qu'il n'est pas dans la tradition de notre pays de permettre la création de telles banques. En fait, au cours des 100 dernières années, il n'y a eu au Canada qu'une succession de faillites ou de fusions de banques locales qui se sont unies en groupes plus considérables afin d'être plus fortes et plus rentables. C'est ainsi qu'il en a été par le passé. Cependant, il n'y a rien qui empêche un groupe de citoyens honorables d'établir une banque à un endroit où selon eux, celle-ci pourrait fonctionner de façon rentable tout en se limitant à la clientèle locale.

**Le sénateur Buckwold:** J'aimerais poser deux autres questions. Croyez-vous que dans certaines régions plus petites, les caisses de crédit auraient tendance à constituer des banques? Je sais qu'elles devraient respecter les obligations concernant les réserves et ainsi de suite, mais seraient-elles tentées de se transformer en banques de façon à élargir la base de leurs activités?

**M. Kennett:** Voilà une excellente question, à laquelle le gouvernement et le Sénat devront prêter attention d'ici quelques années. Dans la version actuelle de la Loi sur les banques, ce n'est pas possible, étant donné que la structure sociale des caisses d'épargne est considérablement différente de celle que la Loi sur les banques impose normalement aux banques. Actuellement, ce serait donc difficile, sinon impossible.

Par ailleurs, la Canadian Cooperative Credit Society, qui représente les caisses d'épargne de tout le Canada à l'exception des Caisses Populaires du Québec, envisage maintenant la



[Text]

amendments to the appropriate legislation that would give them the flexibility of operating a bank or converting some of their operations to a bank. So, that is certainly a possibility for the future. However, it will require amendments to the legislative framework in place.

**Senator Buckwold:** Under the present legislation, could 10 separate credit unions apply for the incorporation of a bank, each owning 10 per cent?

**Mr. Kennett:** Yes, senator, so long as they were unassociated.

**Senator Buckwold:** So, there is that entry right now?

**Mr. Kennett:** That is possible under Bill C-14. It was not possible, incidentally, under Bill C-15. That represents a change.

**Senator Buckwold:** My last question is one that is perhaps a little sensitive. Does this process involve some—and I want to be just a little careful—opportunity for political pressure, considering that it is the minister who makes the decision?

I am wondering whether the political process becomes too important in this method of granting letters patent. I can see a lot of pressure being brought to bear by a small group, through the political angle, on the minister to grant letters patent for the incorporation of a bank. Are you concerned about that?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, in terms of my experience so far, I guess my answer has to be no. The application would be looked over in my office. We would be responsible for the ongoing regulation of that new bank. I think that if one of our recommendations were upset for purely political reasons, that would be unfortunate.

**Senator Connolly:** But it would be a fact of life.

**Mr. Kennett:** Yes, it would be a fact of life.

**Senator Connolly:** It is the old story of civilian control over the armed forces. It is the fellow who is responsible who has to go and get elected.

Could I follow up on another point, Mr. Chairman? This really arises out of Senator Molson's question, but mine is a very lowbrow approach. If I were the Minister of Finance and I had regard to the fact that there have been applications for banks under the present act which have been granted by Parliament after scrutiny, banks, which, as Senator Molson said "didn't fly", I think that, as minister, I would be concerned about the provision which gives the ultimate discretion to me. I think I would prefer that there should be more than just scrutiny by my officers. I do not at all downgrade the value of the work you do, but, as a minister, if the bank failed and if there was some tragedy that resulted from its operation, I would feel that the criticism would come to me entirely. The way it was under the other act, Parliament had said, "We have looked at it and we think it is all right." As it turned out Parliament was wrong. I just wonder whether it is wise to put the minister, any minister, in that position.

[Traduction]

possibilité de faire modifier la loi de façon que les caisses d'épargne puissent gérer une banque ou en créer une, à laquelle serait confiée une partie de leurs activités. Il existe donc certainement une possibilité pour l'avenir. Cependant, il faudra pour cela modifier le cadre législatif en vigueur actuellement.

**Le sénateur Buckwold:** Selon la législation actuelle, est-ce que 10 caisses d'épargne différentes pourraient demander la constitution d'une banque dont chacune posséderait 10 p. 100?

**M. Kennett:** Oui, sénateur, dans la mesure où les caisses d'épargne n'étaient pas associées précédemment.

**Le sénateur Buckwold:** Elles ont donc dès maintenant une possibilité d'action.

**M. Kennett:** Cette possibilité existe aux termes du bill C-14. Ce n'était pas le cas avec le bill C-15. Il y a donc eu changement à ce titre.

**Le sénateur Buckwold:** Ma dernière question est peut-être un peu délicate. Le processus de constitution peut-il impliquer la possibilité d'une pression politique—même s'il convient d'employer cette expression avec prudence—étant donné que c'est au ministre qu'il incombe de prendre une décision?

Je me demande si les autorités politiques n'ont pas un rôle trop important dans ce processus d'octroi des lettres patentes. Il me semble que sur le plan politique, un petit groupe pourrait exercer une forte pression sur le ministre à propos de l'octroi de lettres patentes pour la constitution d'une banque. Vous êtes-vous intéressés vous à ce problème?

**M. Kennett:** Monsieur le président, je pense, d'après mon expérience, qu'il faille répondre non à cette question. La demande serait étudiée par mon service. Nous serions responsable de la réglementation de cette nouvelle banque. Je pense que si l'une de nos recommandations était écartée pour des motifs purement politiques, cela serait malheureux.

**Le sénateur Connolly:** Mais cela pourrait se produire.

**M. Kennett:** Oui, en effet.

**Le sénateur Connolly:** Cela me rappelle la vieille histoire du contrôle civil sur les forces armées. C'est au responsable de se faire élire.

Pourrais-je passer à une autre question, monsieur le président? En réalité, elle fait suite à celle du sénateur Molson, bien qu'elle soit beaucoup plus terre à terre. Si j'étais le ministre des Finances, étant donné qu'en vertu de la loi actuelle, les demandes de constitution de banque étaient jusqu'à maintenant étudiées par le Parlement, il me semble qu'en tant que ministre, je me préoccuperais de cette disposition qui m'accorde un pouvoir discrétionnaire final. Je préférerais sans doute que le rôle de mes fonctionnaires ne soit pas un simple rôle d'examen. Loin de moi l'idée de dénigrer la valeur de votre travail, mais en tant que ministre, je me sentirais la cible de toutes les critiques dans l'éventualité où la mauvaise gestion d'une banque dont j'aurais autorisé la constitution provoquerait une tragédie. Aux termes de l'autre loi, le Parlement disait: «Nous avons étudié la question et la situation nous semble satisfaisante.» Dans l'hypothèse que je viens de formu-

[Text]

**Mr. Kennett:** Well, Mr. Chairman, Senator McIlraith has given one answer to that problem, and it is right.

**Senator McIlraith:** That is the minister's job.

**Senator Connolly:** I know that, but ministers do like to protect themselves.

**Senator Walker:** But in the example given by my friend, look how easy it is to put pressure on the minister, and then the thing is going to become political. Why is it being made so easy to incorporate a bank? Where is the pressure to make it this easy? It has worked very well so far.

**Mr. Kennett:** Well, Mr. Chairman, "easy" is an unfortunate word, and since I used it I must apologize for it.

**Senator Walker:** And that is an indirect way of correcting me, is it not?

**Mr. Kennett:** No, I am correcting myself. I mean, by saying that we are trying to make it easier, that we are trying to make the procedures simpler. We are not going to make it easier in terms of scrutiny of applications. We intend to be every bit as thorough as the Senate has been in the past. We also intend being as particular because we have to ensure that the people in banking in Canada are highly responsible and reputable people. So it won't be easy in that regard.

**Senator Cook:** There is one point that occurs to me; the pressure on parliamentary time is such that having to go through Parliament will be a great deterrent. This is particularly the case when you have a great number of applications coming up.

**The Chairman:** Well, we did not raise that issue.

**Senator Cook:** No, but it just occurred to me during the discussion.

**Senator McIlraith:** There is one point I should like a little more clarification on, and it relates back to Senator Buckwold's line of questioning. As I understood your answer to his question, you indicated that it was possible for a local group intending not to expand beyond the local region to become incorporated and carry on business as a bank. That being so, is there anything in the legislation to provide a check on a great many local groups across the country doing this and, in theory, bringing us to the point where, in effect, we had changed our whole Canadian banking system from one involving a smaller number of national banks to a great multiplicity of local or regional banks, and, in a period of time, taking over the whole Canadian banking system?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, I tried to discuss this a little earlier on, but not adequately. I think the competitive forces in this country, the efficiencies of economies of scale of the larger

[Traduction]

ler, c'est le Parlement qui aurait eu tort. Je me demande s'il est sage de confier son rôle à un ministre.

**M. Kennett:** Monsieur le président, le sénateur McIlraith a donné la solution à ce problème, et ce travail doit être confié au ministre.

**Le sénateur McIlraith:** En effet.

**Le sénateur Connolly:** Je sais, mais les ministres aiment se protéger.

**Le sénateur Walker:** Mais dans l'exemple donné par mon ami, il est très facile d'exercer des pressions sur le ministre, et la question va donc devenir politique. Pourquoi facilite-t-on à ce point la constitution d'une banque? Faut-il vraiment qu'il en soit ainsi? Jusqu'à maintenant, tout a bien fonctionné.

**M. Kennett:** Monsieur le président, le choix du mot «facile» est malheureux, et comme c'est moi qui l'ai utilisé, je dois m'en excuser.

**Le sénateur Walker:** Voilà une façon indirecte de rectifier mes propos, n'est-ce pas?

**M. Kennett:** Non, je ne rectifie que les miens. Je veux dire par là que nous avons essayé de rendre la constitution plus facile en simplifiant la procédure. Nous n'allons pas faciliter les choses en ce qui concerne l'examen des demandes. Nous avons l'intention de procéder à un examen aussi minutieux que celui du Sénat. Chaque cas sera examiné soigneusement, car nous voulons nous assurer que les gens du secteur bancaire canadien sont parfaitement responsables et que leur réputation est sans tache. Les choses ne seront donc pas facilitées à ce titre.

**Le sénateur Cook:** Je viens de penser à quelque chose; la lenteur parlementaire est telle qu'elle peut avoir un effet dissuasif important pour les éventuels candidats. C'est particulièrement vrai lorsqu'il y a un afflux considérable de demandes.

**Le président:** Nous n'avions pas encore abordé cette question.

**Le sénateur Cook:** Non, je viens d'y penser en cours de discussion.

**Le sénateur McIlraith:** Il y a un autre domaine à propos duquel j'aimerais obtenir quelques explications; il n'est pas très éloigné des questions qu'a posées le sénateur Buckwold. Si j'ai bien compris la réponse à sa question, il est possible pour un groupe local, qui n'a pas l'intention de s'étendre au-delà de la région, de se constituer en société et d'avoir des activités bancaires. Cela étant, le projet de loi prévoit-il des moyens d'éviter dans tout le pays qu'un grand nombre de ces groupes locaux se livrant à ce genre d'activités, nous mettent dans une situation où l'ensemble de notre système bancaire passerait d'un petit nombre de banques nationales à une multitude de banques locales ou régionales qui, à un moment donné, auraient mainmise sur l'ensemble du système bancaire canadien.

**M. Kennett:** Monsieur le président, j'ai essayé d'aborder cette question un peu plus tôt, mais sans succès. Je pense que la loi de l'offre et de la demande, l'efficacité de l'économie



[Text]

banks through branch networks, the training vehicles that they can mount and the efficiency resulting from lower capital requirements for bigger and more diversified units make it improbable that the small bank would really make a go of it. We would hope that applicants coming forward would have enough economics to know that they have to have a special feature to sell—and it may be very special feature, or a local possibility that offsets these things—but, by and large, we would hope that most applicants for banks would understand enough about the Canadian banking system and its competitive nature. The importance of that bottom line was shown when one of the senators the last time we were before you was talking about the leverage question, and obviously you can afford to permit a major, diversified, strong bank greater leverage than you can permit a small local bank entirely dependent upon the economy of a particular region. But leverage affects that bottom line. We were talking about it at the last meeting in that context. So I think there are economic forces here that will prevent the kind of thing happening which you are mentioning, Senator McIlraith.

**Senator McIlraith:** So there is nothing of a legislative nature that would prevent it. Am I correct in saying, however, that you are satisfied that the economic forces would take care of the situation I described?

**Mr. Kennett:** Yes, sir.

**Senator McIlraith:** Thank you.

**Mr. Kennett:** May I go back to Senator Buckwold's concern, the political concern? I run the risk of saying too much and getting myself into trouble in this area.

**Senator Walker:** It just depends on what you say.

**Mr. Kennett:** Thank you. I can understand the political concern. It is fair to say that there is a check. It is a check that rather resembles the situation that exists in relation to the Governor of the Bank of Canada and the government. The fact is that the government has the ultimate power. There is absolutely no doubt about that. On the other hand, if the governor feels that he cannot live with, or cannot approve of, the edicts of the government on monetary policy, he can resign. He can make a public declaration.

I think it is true that I am in a similar position. If I found that I was being left with a banking system that was almost unsupervisable because of political decisions being taken, I think it is fair to say that I would have to act publicly. Parliament has put me in an interesting position, because my term is not at pleasure. My appointment is not at pleasure. Indeed, there is no term to my appointment. According to the legislation, as I read it—and I have not bothered to seek legal advice on this—

**Senator Walker:** We will give it to you now!

[Traduction]

d'échelle des banques importantes grâce à leur réseau de succursales, ainsi que les moyens de formation auxquels elles peuvent recourir, l'efficacité résultant de faibles demandes de capitaux concernant des éléments plus importants et plus diversifiés sont autant d'éléments qui rendent improbable le fait qu'une petite banque puisse s'y essayer. Il est à espérer que les nouveaux candidats s'y connaîtront suffisamment en économie pour savoir qu'ils doivent avoir un article particulier à vendre—et il peut s'agir d'un article très spécial ou d'une possibilité locale qui compense ces considérations. Grosso modo, nous espérons que la plupart des candidats à la création d'une banque comprendront suffisamment le système bancaire canadien et sa nature concurrentielle. L'importance de cette dernière ligne a été démontrée lorsqu'un des sénateurs parlait de la question du niveau d'endettement la dernière fois que nous avons comparu ici et de toute évidence, on peut se permettre d'accorder à une banque importante et diversifiée un niveau d'endettement plus élevé qu'à une petite banque locale qui dépend entièrement de l'économie d'une région donnée. Toutefois, la question d'endettement influe sur cette dernière ligne. Nous en parlions lors de la dernière séance dans ce contexte. Je pense donc qu'il y a ici des forces économiques qui empêcheront que le genre de choses dont vous parlez ne se produise, sénateur McIlraith.

**Le sénateur McIlraith:** Il n'existe donc aucune disposition législative pour empêcher cette situation de se produire. Ai-je raison, toutefois, de dire que vous êtes convaincu que les forces économiques prendront soin de la situation que j'ai décrite?

**M. Kennett:** Oui.

**Le sénateur McIlraith:** Merci.

**M. Kennett:** Puis-je revenir à la préoccupation du sénateur Buckwold sur le plan politique? Je cours le risque d'en dire trop et de me mettre dans le pétrin à ce sujet.

**Le sénateur Walker:** Tout dépend de ce que vous dites.

**M. Kennett:** Merci. Je comprends la préoccupation d'ordre politique. Il est juste de dire qu'il y a un frein. Il ressemble d'ailleurs un peu à la situation qui existe entre le gouverneur de la Banque du Canada et le gouvernement. Mais en fait le gouvernement a le dernier mot, cela ne fait aucun doute. En revanche, si le gouverneur estime qu'il ne peut appliquer les principes du gouvernement en matière de politique monétaire ou ne peut les approuver, il peut donner sa démission et faire une déclaration publique.

Il est vrai que je me trouve dans une situation similaire. En effet, si, par exemple, on me laissait aux prises avec un système bancaire qui, en raison de décisions politiques, était pratiquement «insurveillable», mon dernier recours sera d'agir publiquement. Le Parlement m'a placé dans une situation intéressante, car mon mandat n'est pas à titre amovible. Donc, aux termes de la loi, telle que je la lis, et je n'ai pas cherché à avoir des conseils juridiques là-dessus...

**Le sénateur Walker:** Nous allons vous les donner maintenant!



[Text]

**Mr. Kennett:** ... so long as I have demonstrated my capacity to do the job and behave myself, I am a most difficult fellow to get rid of. So there is a protection built into the system in that way.

**Senator Molson:** Mr. Kennett was just saying he is concerned, as we realize, about the people coming into the banking system being reputable people.

**Mr. Kennett:** if you get a bank application and in running over the list of people involved see a few names like Cotroni and Lansky, and a few of those, what will you do? Exactly what would you do?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, I must say that my impression is that it has not been done in the past, but I would feel quite free to ask for police reports. In fact, I would intend to ask for a police report.

**Senator Molson:** What would you do with those?

**Senator Buckwold:** There goes the Plunkett bank!

**Hon. Senators:** Hear, hear!

**Senator Molson:** I think it just moves it down to Floral, Saskatchewan.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, under the kind of proposal that is in the legislation, I would take those into account in recommendations to the minister and the Cabinet. But in talking to the police authorities, my impression is that such reports are useless for public hearings and public consideration. They are completely useless.

**Senator Molson:** Those reports are, but the appearance of the individual at the hearing is not useless.

**Mr. Kennett:** No, that is not useless, but the question is whether that would reveal anything.

**Senator Molson:** That is a matter of opinion.

**Mr. Kennett:** But you have hit on a very important question.

**Senator Molson:** It is a difficult problem in examining these things, particularly, as you say, when you have reputable people. We all understand that. We all know and we are all concerned. We agree with you. Certainly, if you had a serious suspicion, it would be pretty difficult to deal with, I submit.

**Mr. Kennett:** Well, it is just a fact of life. It introduces an element that may appear to be quite arbitrary, where there are grounds for serious concern. You are not in a position to go back to the applicant and say, "Look, I think you are a crook so we are not going to issue the licence."

**Senator Molson:** And you cannot write to the minister saying, "I don't really favour this application because a couple of the people involved are well-known crooks."

**Mr. Kennett:** It is quite difficult.

**Senator Walker:** You can phone the minister and tell him that, though.

**Senator Molson:** Or you can bring the person before a Senate committee.

[Traduction]

**M. Kennett:** Dans la mesure où je démontre ma capacité d'accomplir mes tâches et de me comporter correctement, il est très difficile de se débarrasser de moi. Il y a donc ainsi une protection inhérente au système.

**Le sénateur Molson:** M. Kennett disait qu'il voudrait que ceux qui entrent dans le système bancaire aient une bonne réputation.

Monsieur Kennett, si vous receviez une formule de demande de création d'une banque et si en parcourant la liste des intéressés vous voyiez quelques noms comme Cotroni et Lanski, que feriez vous exactement?

**M. Kennett:** Monsieur le président, je dois dire que d'après moi cela ne s'est pas produit dans le passé, mais je me sentirais tout à fait libre de réclamer des rapports de police, c'est en fait ce que j'essaierais de faire.

**Le sénateur Molson:** Qu'est-ce que vous en feriez?

**Le sénateur Buckwold:** Voilà qui règle le cas de la banque Plunkett!

**Des voix:** Bravo!

**Le sénateur Molson:** Je pense qu'ils déménageraient tout simplement à Floral, en Saskatchewan.

**M. Kennett:** Monsieur le président, compte tenu du type de proposition que contient ce projet de loi, j'en tiendrais compte dans mes recommandations au ministre et au Cabinet. Mais en parlant aux autorités policières, je pense que ces rapports sont parfaitement inutiles pour des audiences publiques et pour le public en général.

**Le sénateur Molson:** Ces rapports le sont peut-être, mais la comparution de ce type de personne à l'audition, ne l'est pas.

**M. Kennett:** Non, en effet, mais est-ce que cela apporterait quelque chose de plus?

**Le sénateur Molson:** C'est une question d'opinion.

**M. Kennett:** Mais vous touchez là une question importante.

**Le sénateur Molson:** C'est difficile d'aborder ces questions, surtout, comme vous dites, lorsque vous avez affaire à des gens de bonne réputation. c'est très compréhensible. Nous le savons tous. Cela nous préoccupe tous. Nous sommes d'accord avec vous. Je concède que si vous aviez des doutes sérieux, il serait assez difficile de traiter la question.

**M. Kennett:** Enfin, on ne peut rien y changer. Cette situation fait apparaître un facteur qui peut sembler assez arbitraire, s'il y a lieu de se préoccuper à ce sujet. Vous n'êtes pas bien placé pour contacter de nouveau votre candidat et lui dire: «Écoutez, je crois que vous êtes un escroc et c'est pourquoi nous n'allons pas vous accorder votre permis.»

**Le sénateur Molson:** Et vous ne pouvez écrire au ministre en disant: «Je m'oppose à cette demande parce que certains membres de ce groupe sont des escrocs bien connus.»

**M. Kennett:** C'est très difficile.

**Le sénateur Walker:** Vous pouvez téléphoner au ministre et le lui dire, cependant.

**Le sénateur Molson:** Ou vous pouvez appeler cette personne à témoigner devant un comité du Sénat.

[Text]

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Senator Cook:** Mr. Chairman, if I may intervene here for a moment, even at the risk of backtracking, I have a few questions I should like to ask on a particular subject.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Cook:** Thank you. I have a few questions relating to the power of the banks to invest in mortgages and related matters. I want, as far as possible, to get the benefit of the experience and knowledge of the Inspector General on the new sections in the draft bill.

However, in order to appreciate the changes which will be made in the law, if the bill as drafted is enacted, let me refresh our memories by first reviewing shortly the history of mortgage lending by the banks.

Before the 1967 revision of the Bank Act, in general terms a bank was prohibited from lending money on real estate. I quote from the second edition of Falconbridge on Banking and Bills of Exchange:

The object of this prohibition and, to a less degree, that against engaging in trade or business or dealing in the buying, selling or bartering of goods, is to prevent a bank from locking up its assets and to oblige it to keep them in the form that renders them most available.

In the 1967 revision of the Bank Act this prohibition was relaxed.

I quote from the seventh edition of Falconbridge:

Section 75(1)(c) confers an important new general power on a bank, namely to lend money on the security of land. Lending against land as security had long been prohibited by s. 75(2)(d) of the Bank Act, now deleted, but had recently, to a limited extent, been permitted under authority conferred apart from the Bank Act such as the National Housing Act, 1954, the Farm Improvement Loans Act, and the Veterans' Business and Professional Loans Act.

The other limitation s. 75(4) restricts the amount of loans on land outstanding at the end of bank's financial year to the lesser of the amounts determined as described in clauses (a) and (b) of the subsection. Clause (a) sets an amount equal to 10% of the total deposit liabilities in Canadian currency and its outstanding bank debentures.

My first question, Inspector General, is: Are loans made under the provisions of the National Housing Act, 1954, the Farm Improvement Loans Act, and the Veterans' Business and Professional Loans Act part of the overall 10 per cent limitation mentioned in section 75(4)?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, they are not.

[Traduction]

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, si vous me permettez cette intervention, même au risque de nous reporter un peu en arrière, j'ai quelques questions à poser sur un sujet précis.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Merci. J'ai quelques questions à poser concernant le pouvoir des banques d'investir dans les hypothèques et d'autres domaines connexes. Je voudrai profiter autant que possible de l'expérience et des connaissances de l'inspecteur général sur les nouveaux articles contenus dans le projet de loi.

Cependant, afin d'apprécier les changements qui sont faits dans la loi, si le bill tel qu'il se présente est adopté, j'aimerais rafraîchir vos mémoires en faisant un bref historique des prêts hypothécaires consentis par les banques.

Avant le remaniement de 1967 de la Loi sur les banques, de façon générale, les banques ne pouvaient consentir de prêts sur des biens immobiliers. Je cite la deuxième édition de Falconbridge sur les opérations bancaires et les lettres de change:

L'objet de cette interdiction et, dans une moindre mesure, celle qui concerne le commerce ou les transactions ou l'achat, la vente ou l'échange de biens, est d'empêcher une banque d'immobiliser ses amis et de l'obliger à les conserver dans la forme où ils sont le plus disponibles.

Dans le remaniement de 1967 de la Loi sur les banques cette interdiction a été atténuée.

Je cite la septième édition de Falconbridge:

L'article 75(1)(c) confère un nouveau pouvoir général important à une banque, notamment celui de consentir un prêt sur la garantie d'un terrain. Pendant longtemps, cette pratique avait été interdite en vertu de l'article 75(2)(d) de la Loi sur les banques, maintenant supprimé, mais avait récemment, dans une certaine mesure, été permise en vertu d'une autre autorité que la Loi sur les banques, telle que la Loi nationale sur l'habitation de 1954, la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et la *Veterans' Business and Professional Loans Act*.

L'article 75(4) limite aussi le montant des prêts consentis sur la garantie d'une terre et à recouvrer à la fin de l'année financière d'une banque, pour qu'il corresponde au montant le moins élevé, comme le stipulent les articles (a) et (b) du paragraphe. L'article (a) établit le montant à 10 p. 100 des engagements totaux de dépôt en devises canadiennes et en obligations exigibles des banques.

Voici ma première question, monsieur l'inspecteur général: les prêts consentis en vertu des dispositions de la Loi nationale sur l'habitation de 1954, la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et la *Veteran's Business Professional Loans Act* font-ils partie de la limite globale de 10 p. 100 mentionnée à l'article 75(4)?

**M. Kennett:** Non, monsieur le président.



[Text]

**Senator Cook:** So the bank can lend 10 per cent of its deposit liabilities and debentures plus the amounts under these three acts?

**Mr. Kennett:** That is correct, sir.

**Senator Cook:** Would you have any ballpark figure as to how much is involved in these three acts?

**Mr. Kennett:** We could have that information for you after lunch, sir.

**Senator Cook:** Thank you. In the Senate committee report on Bill C-15, we recommended that the mortgage limit be increased to 15 per cent, while the Commons recommended that the limit be retained at 10 per cent. Would you tell us why it was thought more desirable to keep the lower limit of 10 per cent?

**Mr. Kennett:** Yes, sir. Although the Commons recommendation was that the limit should be left at 10 per cent, the limit, as we have agreed, applies to conventional mortgages and not to those other mortgages that you are discussing. So the Commons recommendation was not simply that the limit should be left at 10 per cent but that banks should be able to have subsidiary mortgage corporations and that banks would be able to deal in mortgages through those subsidiary corporations without limit.

**The Chairman:** Subject to limitations.

**Mr. Kennett:** That is right. The mortgage loan corporations would have to be subsidiaries of the bank. They would have to be incorporated under the federal Loan Companies Act and subject to all of the requirements of that act. So there were those kinds of conditions.

I believe that the thinking behind it, in the house, was to ensure that that competition, the competition for the conventional mortgage business that went beyond the 10 per cent limit—which has now been in the legislation for over a decade—would be seen to be fair competition, because it would be regulated in the same way, with the same capital requirements, the same liquidity requirements, as any other trust or loan company in that business.

**Senator Cook:** Thank you. Actually that was my next question. What limitations are in the legislation? Did you say trust and loan companies?

**Mr. Kennett:** Yes.

**Senator Cook:** What are they?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, they are not legislation for which I am responsible and I do not know them in detail. But there are liquidity requirements, for example. I do not know what it is, but let us say, for exemplary purposes, that perhaps 20 per cent of the assets must be in liquid form. What constitutes liquidity is specified quite clearly either in the legislation or the regulations—for instance, deposits with banks, Government of Canada treasury bills, and perhaps certain other short-term government securities. I am sorry, I do not know the detail. I am trying to give examples of what I know is there, but perhaps with different orders of magnitude.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Ce qui signifie que la banque peut prêter 10 p. 100 de ses engagements et obligations de dépôt en plus des montants permis par ces trois lois.

**M. Kennett:** C'est exact, monsieur.

**Le sénateur Cook:** Pourriez-vous nous donner une idée plus précise de la portée de ces trois lois?

**M. Kennett:** Nous pourrions vous donner ces renseignements après le déjeuner monsieur.

**Le sénateur Cook:** Merci. Le rapport du comité du Sénat sur le bill C-15 a recommandé que la limite sur les hypothèques passe à 15 p. 100, alors que la Chambre des communes a recommandé que cette limite reste à 10 p. 100. Pourriez-vous nous dire pourquoi il est préférable de conserver cette limite de 10 p. 100?

**M. Kennett:** Oui, monsieur. Bien que la Chambre ait recommandé que la limite de 10 p. 100 soit conservée, cette limite, comme nous en avons convenu, concerne les hypothèques ordinaires et non les autres hypothèques dont vous discutez. La Chambre a non seulement recommandé que cette limite soit laissée à 10 p. 100, mais que les banques puissent avoir des filiales de prêts hypothécaires et qu'elles puissent s'occuper d'hypothèques grâce à ces co-filiales sans qu'une limite ne soit fixée.

**Le président:** Sous certaines réserves.

**M. Kennett:** C'est exact. Il faudrait que les filiales de prêts hypothécaires soient des filiales de la banque. Il faudrait qu'elles soient constituées en sociétés commerciales en vertu de la Loi fédérale sur les compagnies de prêts et qu'elles soient soumises à toutes les dispositions de cette loi. Ce sont là les conditions stipulées dans la loi.

Je crois que la Chambre a envisagé ces mesures afin de s'assurer que la concurrence, la concurrence dans le domaine du crédit hypothécaire, qui dépasse la limite de 10%—mentionnée dans la loi depuis plus de dix ans—soit considérée comme une concurrence juste, parce qu'elle serait soumise aux mêmes exigences en matière de capital et de liquidités que d'autres fiducies ou sociétés de prêts.

**Le sénateur Cook:** Merci. C'était en fait ma prochaine question. Quelles autres réserves sont contenues dans la Loi—vous avez mentionné les fiducies et les sociétés de prêts?

**M. Kennett:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Quelles sont-elles?

**M. Kennett:** Monsieur le président, ce sont des mesures législatives dont je ne suis pas responsable et je ne les connais pas en détails. Mais il est fait mention d'exigences en matière de liquidités, par exemple. Je ne sais pas de quoi il s'agit, mais disons, à titre d'exemple, que peut-être 20% de l'actif doivent être liquides. Ce qui est liquide est indiqué très clairement dans la Loi ou dans les règlements. Par exemple, les dépôts en banque, les bonds du Trésor du gouvernement du Canada et peut-être certains autres titres d'État à court terme. Je regrette, mais je ne connais pas tous les détails. J'essaie de vous donner des exemples de ce qui s'y trouve, mais peut-être par ordre d'importance différent.



## [Text]

Under the loan companies legislation, for example, I think the initial leverage provided by law is about eight times; but it can move up to 12 or 15 times with the approval of the Minister of Finance, and up to 20 times; and in certain very specific circumstances, with certain requirements set out in the law and regulations, the leverage can now go above 20 times. The Parliament of Canada changed that leverage requirement four or five years ago.

So there are very specific requirements relating to both capital and liquidity, much more specific in that legislation than in the Bank Act.

**Senator Cook:** Thank you. Like you, I do not know what these limitations are. I think it is very difficult to assess the sections which allow them to have subsidiaries—sections 195 and 196—unless we know what those liquidity provisions are. In due course, could we have a memo on that provision? I find it utterly impossible to assess what sections 195 and 196 do for the banks unless we know the provisions of the act.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, from our point of view, and from the point of view of the House committee—and, if I understand the main spirit, of the Senate committee—the important thing is that it puts those mortgage subsidiaries of banks in exactly the same competitive position as any other trust company or mortgage loan company. Whether you might think the liquidity requirements or capital requirements are adequate, is another matter. All I am saying now is that at least they are all operating in that field, to that degree under the same rules.

**Senator Connolly:** Mr. Kennett, you say that the requirement to put the bank subsidiaries in the same category as the trust and loan companies creates equivalence of competitiveness. To my lay mind, I wonder if that is not like saying, “We will have a playoff between the winners of the little league baseball and the Pittsburgh Pirates, who won the World Series. We are going to play under the same rules, on the same size of field, and all the rest of it.” Obviously, the power of the senior club will demolish the other; there is not going to be real competition between it and the little leaguer.

If you put the banks in that position, where they can compete in an unlimited way—we raised this point on the last occasion—with the trust companies and the loan companies, surely the power of the bank, particularly with the branch system, does not lead to equal competitiveness, even though they are playing under the same rules.

I think this was the test that emerged from the discussion last week, that by putting them into that category you ensure competitiveness. I do not think you do, because I think the power of the bank and the opportunity of the bank, especially the big banks—I know what you said about the small banks—surely provide much more leverage than any trust or loan company or the combined trust and loan companies.

## [Traduction]

En vertu de la loi sur les compagnies de prêts, par exemple, le niveau d'endettement de base est d'environ 8 fois. Mais le coefficient pourrait être de 12, de 15 ou même de 20, avec l'approbation du ministre des Finances; et dans certaines circonstances très précises, les dispositions de la loi et des règlements le stipulant, il peut maintenant dépasser 20. Le Parlement du Canada a modifié ce coefficient il y a quatre ou cinq ans.

Donc il existe des dispositions très spécifiques se rapportant au capital et aux liquidités, qui sont beaucoup plus précises dans cette loi que dans la Loi sur les banques.

**Le sénateur Cook:** Je vous remercie. À mon avis, il est très difficile de porter un jugement sur les articles permettant aux banques d'avoir des filiales—articles 195 et 196—à moins de connaître les dispositions relatives à ces liquidités. Pourrions-nous obtenir un mémoire sur cette disposition en temps opportun? Il me semble tout à fait impossible de déterminer l'importance des articles 195 et 196 pour les banques à moins de connaître les dispositions de la loi.

**M. Kennett:** Monsieur le président, à notre avis, et de l'avis du comité de la Chambre des communes—et si je comprends bien de celui du Comité du Sénat—la chose importante c'est que les filiales des banques, en ce qui concerne les services de prêts hypothécaires, se trouvent exactement dans la même situation concurrentielle que toute compagnie de fiducie ou de prêts hypothécaires. Quant à savoir si les dispositions relatives aux liquidités et aux capitaux sont suffisantes, c'est une autre question. Tout ce que je dis maintenant, c'est que les banques effectuent actuellement des transactions dans ce secteur, à ce niveau et en respectant les mêmes règlements.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur Kennett, vous dites que les dispositions mettant les filiales des banques dans la même catégorie que les compagnies de fiducie et de prêts placent les banques sur un pied d'égalité au niveau de la concurrence. À mon avis, ne serait-ce pas la même chose que si nous disions: «Nous aurons une partie supplémentaire entre les gagnants de la ligue mineure de baseball et les Pirates de Pittsburgh qui ont gagné la série mondiale. Nous allons respecter les mêmes règlements, la même dimension de terrain et tout ce qui s'ensuit.» Il est évident que l'équipe professionnelle démolira l'autre. Il n'y aura pas réellement de concurrence entre ces deux équipes.

Si vous placez les banques dans cette situation, où elles peuvent, sans aucune limite—nous avons soulevé cette question la dernière fois—concurrencer les compagnies de fiducie et de prêts, il est évident que le pouvoir de la banque, particulièrement avec son système de filiales, est beaucoup plus fort et ne peut conduire à une concurrence équitable, même si toutes les parties respectent les mêmes règlements.

C'est ce qui est ressorti de la discussion de la semaine dernière, à savoir qu'en les plaçant dans la même catégorie, on assure la concurrence. À mon avis, ce n'est pas exact, car le pouvoir et les chances de la banque, particulièrement des grandes banques—je sais ce que vous avez dit au sujet des petites banques—est sûrement beaucoup plus fort que celui de toute compagnie de fiducie ou de prêts ou de ces deux compagnies réunies.

[Text]

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, I think that Senator Connolly clearly remembers this discussion from the last session. I shall add only a couple of points. One of them is that the banks have been in the conventional business since 1967, and in the NHA business since 1954. They have been in the NHA lending business, without constraint, since 1954. In addition, they have been in the conventional business since 1967 under the 10 per cent constraint; but in the course of that whole period I think that none of the big banks reached that 10 per cent ceiling. Most of the banks did have some kind of subsidiary—a 50 per cent owned mortgage subsidiary—and on the last occasion we mentioned Kinross. So they did have another vehicle—which they shared with certain partners, it is true, but which was essentially their vehicle, even though their voting share ownership was only 50 per cent of that corporation. They did have another vehicle. Not only did they not eliminate the trust company competition, but the trust companies, by and large, grew faster than the banks through this period.

**Senator Connolly:** That is interesting.

**Mr. Kennett:** So those are the facts. I am afraid that this situation is getting coloured a little by the particular problem that now exists in the marketplace, and which has existed over the past year or so, for trust companies. Make no mistake about it, when you get a situation of rapidly rising short term interest rates; when you get an unconventional yield curve, where short term rates are higher than long term rates, it certainly does hurt to be a trust company, a loan company, or a credit union, and it hurts to be certain kinds of banks. Some of those institutions are now particularly sensitive about those kinds of things because of this particular part of the cycle and what it is doing to their profitability. So I think there is undue sensitivity. But if you look at the situation over the longer period, and if you assume that this is a kind of cycle and that interest rates will, in the not too distant future, begin to decline and we will begin to have a more conventional yield curve, then—

**Senator Connolly:** Can you give us any figure as to the volume of business done in this field by the trust and loan companies and, on the other hand, by the bank subsidiaries?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, I am afraid I have not come equipped with the data bank for this particular hearing. There was quite a lot of information on this subject, however, presented to this committee during the hearings in the previous Parliament.

**The Chairman:** If you want that information, I think John can give it to you.

**Mr. Lewis:** I think, Senator Connolly, you will find it in Appendix D of the Senate committee's report on Bill C-15, at page 67. It says there that at the end of 1977 the residential mortgages outstanding for trust and mortgage companies,

[Traduction]

**M. Kennett:** Monsieur le président, le sénateur Connolly semble avoir clairement rappelé la discussion qui a eu lieu lors de la dernière séance. J'aimerais ajouter seulement quelques observations. L'une d'elles concerne les banques qui effectuent des opérations bancaires depuis 1967 et des prêts hypothécaires aux termes de la Loi nationale sur l'habitation depuis 1954. Elles effectuent des prêts hypothécaires sans limites depuis 1954. En outre, elles effectuent des opérations bancaires conventionnelles depuis 1967 en respectant la limite des 10 p. 100. Mais, évidemment, durant toute cette période, je crois qu'aucune des grandes banques n'a atteint le plafond des 10 p. 100. La plupart des banques possédant un certain genre de filiale—une filiale leur appartenant à 50 p. 100—et la dernière fois nous avons mentionné Kinross. Donc, elles disposaient d'un autre moyen—qu'elles partageaient avec certains autres partenaires, il est vrai, mais qui était essentiellement le leur, même si leurs actions leur donnant droit de vote ne représentaient que 50 p. 100 de la Société. Cela représentait tout de même un autre moyen. Non seulement cela ne supprimait pas la concurrence avec les compagnies de fiducie mais, en général, ces dernières ont pris une expansion plus rapide que les banques au cours de cette même période.

**Le sénateur Connolly:** C'est intéressant.

**M. Kennett:** Ce sont des faits. Je crains que cette situation ne soit un peu marquée par ce problème particulier qui sévit actuellement et qu'ont confronté l'année dernière les compagnies de fiducie. Ne vous méprenez pas à ce sujet, lorsque les taux d'intérêt à court terme augmentent rapidement, lorsque la courbe de rendement descend, lorsque les taux à court terme sont plus élevés que ceux à long terme, cela nuit certainement aux compagnies de fiducie, aux compagnies de prêts, aux caisses de crédit et à certaines banques. Certains de ces établissements sont maintenant particulièrement sensibles à ce genre de chose en raison de son cycle particulier et de ses effets sur la rentabilité. A mon avis, c'est une réaction injustifiée. Mais si nous examinons la situation au cours d'une période plus longue et si nous supposons que ce genre de cycle et de taux d'intérêt nous commenceront à fléchir dans un avenir assez rapproché, nous obtenons alors une courbe plus conventionnelle.

**Le sénateur Connolly:** Pouvez-vous nous citer des chiffres en ce qui concerne le volume des opérations bancaires réalisé dans ce secteur, d'un côté par les compagnies de fiducie et de prêts et, de l'autre côté, par les filiales des banques?

**M. Kennett:** Monsieur le président, j'ai bien peur de n'être pas venu aujourd'hui avec la banque de données. Beaucoup de renseignements à ce sujet ont été présentés au Comité au cours de la législature précédente.

**Le président:** Si vous tenez à obtenir ces renseignements, je crois que John peut vous les donner.

**M. Lewis:** Je crois, sénateur Connolly, que vous trouverez ces renseignements à l'annexe D du rapport du Comité du Sénat sur le Bill C-15, à la page 67 de la version anglaise. On signale dans le rapport qu'à la fin de 1977, les hypothèques



[Text]

excluding bank affiliates, was \$18.794 billion. The banks, including their mortgage affiliates, totalled \$14.896 million.

**Senator Connolly:** I see that. Thank you.

**Senator Cook:** I think, Mr. Chairman, that the two points of major interest, as far as I am concerned, are, one, the effect of all this, and the other, which I am most interested in at the moment, is what exactly the new Bank Act provides. For instance, many of us are worried that section 195 allows the bank, for all practical purposes, to circumvent the 10 per cent limit.

The first point is, what does the act provide? We will deal a little later, perhaps, with the possible effects, but in the meantime what does the act provide, and would you agree with us that section 195, for all practical purposes, allows the bank, or the banking system, to circumvent, if you like, or override or go outside, the 10 per cent limit?

**Mr. Kennett:** I would not use the term, "circumvent the 10 per cent limit", to describe what the act does. What the act says, in effect, is that the banks have been able, within a bank, to make conventional mortgage loans up to 10 per cent of the liabilities and debentures. They have been able to do that since 1967 with regard to conventional mortgages.

The legislation, in effect, says that we are not going to upset that; we are going to allow the banks to continue to hold those kinds of mortgages and write those kinds of mortgages in the bank, but we are going to allow them a vehicle to continue to write mortgages beyond that limit, though under a different, controlled kind of situation. It is with regard to this situation that Senator Connolly and I have a little trouble, I guess.

**The Chairman:** You mean that the trust and loan company limitation is a limitation that is brought in in Bill C-14, and that did not exist earlier; is that right?

**Mr. Kennett:** Well, it did not exist earlier in precisely that form, but, as I was saying, since 1967 banks have had, under section 76, corporations that have been dealing in mortgages in this way.

**The Chairman:** Yes, but were they corporations that had to be incorporated under the Trust Companies Act and the Loan Companies Act?

**Mr. Kennett:** No, that was not specified; nowhere was that specified.

**The Chairman:** And that is a big limitation.

**Mr. Kennett:** Yes. That is a clear requirement of the Bank Act.

**Senator Cook:** With all respect, it is not much of a limitation provision when they are all, as Senator Connolly said, under the same rules.

[Traduction]

domiciliaires en circulation consenties par les sociétés de fiducie ou de prêts hypothécaires, à l'exception des groupes bancaires, s'élevaient à \$18.594 milliards. Pour les banques, y compris leurs groupes hypothécaires, cette somme totalisait \$14.896 millions.

**Le sénateur Connolly:** Je comprends, merci.

**Le sénateur Cook:** Je crois, monsieur le président, que les deux grandes questions qui me préoccupent sont d'abord de connaître les conséquences de toute cette situation et ensuite, point qui m'intéresse le plus actuellement, de savoir ce que prévoit exactement la nouvelle Loi sur les banques. Par exemple, nombre d'entre nous s'inquiètent du fait que l'article 195 permette à une banque, à toutes fins pratiques, de contourner cette limite de 10%.

Il faut d'abord savoir ce que prévoit la loi. Nous parlerons peut-être un peu plus tard des conséquences possibles de cet article, mais entre-temps, que prévoit la loi et êtes-vous d'accord avec nous pour dire que l'article 195, à toutes fins pratiques, permet à une banque ou aux institutions bancaires de contourner, si vous préférez, de dépasser ou de déborder cette limite de 10%?

**M. Kennett:** Je ne dirais pas «contourner la limite de 10%» pour décrire ce que la loi prévoit. Ce que la loi prévoit effectivement, c'est qu'une banque est en mesure de consentir des prêts hypothécaires ordinaires jusqu'à concurrence de 10% de son passif et de ses débetures, et ce depuis 1967.

En effet, la loi ne change pas cela; elle continue à autoriser les banques à détenir ce genre d'hypothèques et à les inscrire chez elles; par contre, elle leur permettra de continuer à consentir des hypothèques au-delà de cette limite, même si cette opération doit s'effectuer dans des conditions différentes mais bien régies. Je crois que c'est sur cette question que le sénateur Connolly et moi avons de la difficulté.

**Le président:** Vous voulez dire que la limite imposée aux sociétés de fiducie et de prêt est prévue dans le Bill C-14 et qu'elle ne l'avait jamais été auparavant. C'est exact?

**M. Kennett:** Bien, la limite n'existait pas auparavant sous cette forme précise mais, comme je l'ai dit, depuis 1967, les banques disposent, aux termes de l'article 76, des sociétés qui sont en mesure de consentir des hypothèques de cette façon.

**Le président:** Oui, mais était-ce là des sociétés qui devaient être constituées d'après la Loi sur les compagnies fiduciaires et la Loi sur les compagnies de prêt?

**M. Kennett:** Non, on n'a précisé cela nulle part.

**Le président:** Il s'agit d'une restriction importante.

**M. Kennett:** Oui. C'est là une exigence bien précise de la Loi sur les banques.

**Le sénateur Cook:** Avec tout le respect que je vous dois, il ne s'agit pas tellement d'une disposition limitative lorsque toutes les banques, comme l'a dit le sénateur Connolly, sont soumises aux mêmes règlements.



[Text]

Is section 195 the first occasion that a statutory right is given to banks to operate through subsidiaries? It is section 195 that talks about subsidiaries, is it not? Is that the first occasion?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, banks have always had the right to operate bank service corporations, which are subsidiaries, so that power has existed. Banks have always had the right, also, to have subsidiaries offshore for their foreign business. The right to have subsidiaries, however, in Canada, has been very strictly limited.

**Senator Cook:** When you say "very strictly limited", what do you mean—that they have not had it at all?

**Mr. Kennett:** I mean that it was limited, in effect, by legislation, to the bank service corporations.

Under, I believe, the 1967 revision, again, they were allowed to establish certain kinds of affiliates under section 76 of the existing legislation. In other words, the general rule that was established in 1967 was that the banks would not be permitted to invest to a greater degree than 10 per cent in any other corporation. Bank service corporations were an exception.

The second range of exceptions was corporations where the ownership did not exceed 50 per cent, and where the investment in voting shares did not exceed \$5 million.

That was a separate set of corporations that banks could establish by means of an affiliate arrangement. Those section 76 corporations, I think it is fair to say, proliferated, and some of them took the form of mortgage loan companies; but my colleagues here are telling me that before 1967 there were no restrictions on the use of subsidiaries.

**Senator Cook:** Could you put it another way? Is it not true that there was no right to have subsidiaries before 1967?

**Mr. Kennett:** I think you could put it that way. I think subsidiaries were very seldom used before 1967, except offshore, and my impression is that the broad philosophy of banking in this country has generally been that the business of the bank is done in the bank; but in 1967, for various reasons, restrictions were imposed. The 10 per cent restriction was imposed, and then the exception was provided by way of section 76 corporations, which was up to 50 per cent so long as the equity in investment was less than \$5 million, and that provided a vehicle whereby banks established, with other partners, obviously mortgage loan companies.

There was proliferation, however, to some degree, of these section 76 corporations. There were interesting holding patterns of these corporations, so that one section 76 corporation might hold an interest in another section 76 corporation along with the 50 per cent interest of the bank, with the result that if you traced all the lines through, the interest of the bank was in fact greater than 50 per cent directly or indirectly.

[Traduction]

L'article 195 accorde-t-il pour la première fois un droit statutaire aux banques qui leur permet d'effectuer des opérations par l'entremise de leurs filiales? C'est l'article 195 qui porte sur les filiales? N'est-ce pas la première fois?

**M. Kennett:** Monsieur le président, les banques ont toujours eu le droit d'exploiter des sociétés de service bancaire, sociétés qui sont en réalité des filiales, donc ce pouvoir existe. De plus, les banques ont toujours eu le droit d'avoir des filiales à l'étranger chargées de leurs opérations bancaires à l'étranger. Cependant, au Canada, le droit de disposer de filiales est très strictement limité.

**Le sénateur Cook:** Lorsque vous dites «très strictement limité» qu'entendez-vous par là? Voulez-vous dire que les banques n'ont absolument pas le droit d'avoir des filiales?

**M. Kennett:** J'entends là que la loi a effectivement limité les banques à constituer des sociétés de service bancaire.

Je crois qu'à la suite de la révision de la Loi de 1967, les banques étaient encore autorisées à établir des filiales d'après l'article 76 de la Loi actuelle. En d'autres termes, la règle générale établie en 1967 stipulait que les banques ne pourraient investir plus de 10 p. 100 dans une société. Les sociétés de service bancaire constituaient cependant une exception.

La deuxième catégorie d'exceptions concernait les sociétés non contrôlées à plus de 50 p. 100 et dont les investissements sous forme d'actions à droit de vote n'excédaient pas \$5 millions.

Il s'agissait là d'un groupe distinct de sociétés que les banques pouvaient établir au moyen d'un accord sur les filiales. Ces sociétés établies aux termes de l'article 76, je crois qu'il est juste de le dire, ont proliféré et certaines se sont transformées en sociétés de prêt hypothécaire; mes collègues me signalent qu'avant 1967, aucune restriction n'était imposée à l'utilisation des filiales.

**Le sénateur Cook:** En d'autres termes, que voulez-vous dire? N'est-il pas vrai qu'une banque n'avait pas le droit d'avoir une filiale avant 1967?

**M. Kennett:** Je crois que l'on peut renverser la question. Je pense que les banques faisaient très rarement usage de filiales avant 1967, sauf à l'étranger, et j'ai l'impression que, pour les banques canadiennes, les opérations bancaires s'effectuaient traditionnellement dans les banques; mais en 1967, pour des raisons diverses, des restrictions ont été imposées. Il y a d'abord eu l'imposition de cette restriction de 10 p. 100 et ensuite cette exception prévue à l'article 76 qui imposait cette limite de 50 p. 100 dans la mesure où les investissements étaient inférieurs à \$5 millions. Cette disposition ainsi permis aux banques d'établir, avec d'autres associés, de toute évidence, des sociétés de prêt hypothécaire.

Dans une certaine mesure, il y a eu prolifération de ces sociétés établies aux termes de l'article 76. Elles sont devenues des sociétés de portefeuille; ainsi, une société établie aux termes de l'article 76 pouvait détenir des intérêts dans une autre société établie aux termes du même article tout en respectant cette disposition qui limitait les intérêts de la Banque à 50 p. 100, avec pour résultat que si l'on examine bien

[Text]

**Senator Cook:** In other words, if you pierced the corporate veil you saw that things were a little different from the way they appeared on the surface?

**Mr. Kennett:** Yes. So we tried to straighten that out and unscramble it to some degree, in the new legislation, by trying to eliminate those things that might exist between the 10 per cent and the 50 per cent limits, by saying, "You can have 10 per cent in anything; you can have subsidiaries of a certain character; and between the two you should normally not have anything."

**Senator Cook:** So section 195 is the first time the act would allow subsidiaries, pure and simple. I understand a subsidiary is over 51 per cent.

**Mr. Kennett:** Thank goodness I have some help here.

**Senator Cook:** Yes. I need it also.

**Mr. Kennett:** The point that Mr. Macpherson is making is that it is not "pure and simple". In other words, they can have subsidiaries under certain circumstances. In the case of the mortgage loan subsidiary they can have that subsidiary so long as it is incorporated, as the chairman has mentioned, under the federal Trust Companies Act. They can have venture capital and certain other subsidiaries, but subject to regulation, and you have seen some of those regulations. Yes, they can have them, but not pure and simple; it is not without certain constraint.

**Senator Cook:** Under section 192 a bank may operate through subsidiaries of export finance corporations, mortgage loan corporations, debenture corporations and mortgage service corporations. Is that the first time that mortgage loan corporations have been allowed?

**Mr. Kennett:** A mortgage loan subsidiary is allowed. As my colleague has mentioned, before 1967 there were no controls. You have raised the question: Is the legislation permissive, or is it not?

**Senator Cook:** That brings me to the next point on which I should like to have your views. I draw your attention to First Canadian Investments Limited which is described as an Ontario corporation. I should like to quote the following description of the corporation:

First Canadian Investments Limited was incorporated under the laws of the Province of Ontario as an investment corporation and is a wholly-owned subsidiary of the Bank of Montreal.

It is the Company's policy to provide funds to its subsidiaries for the purchase from the Bank of NHA and conventional first mortgages

[Traduction]

la situation, les intérêts des banques étaient en fait supérieurs à la limite de 50 p. 100, directement ou indirectement.

**Le sénateur Cook:** En d'autres termes, si l'on soulève le voile du secret des sociétés, on peut se rendre compte que les choses étaient légèrement différentes de ce qu'elles semblaient être?

**M. Kennett:** C'est exact. C'est pour cette raison que nous avons essayé de redresser la situation et de démêler les choses dans la nouvelle loi, en essayant d'enlever tout le flottement qui pouvait exister entre ces limites de 10 p. 100 et de 50 p. 100. Aussi nous avons dit: les banques peuvent détenir des intérêts jusqu'à concurrence de 10 p. 100 dans quoi que ce soit, elles peuvent avoir des filiales d'une certaine nature et, entre les deux, normalement, il ne devrait rien exister.

**Le sénateur Cook:** Donc l'article 195 de la Loi prévoit pour la première fois l'autorisation de filiales, purement et simplement, mais je crois comprendre qu'une filiale détient 51 p. 100 des actions et plus.

**M. Kennett:** Dieu merci, on me vient en aide.

**Le sénateur Cook:** Oui, j'en ai aussi besoin.

**M. Kennett:** M. Macpherson expliquait que ce n'est pas «purement et simplement». En d'autres mots, les banques peuvent acquérir des filiales à certaines conditions. Elles peuvent acquérir une filiale de prêts hypothécaires dans la mesure où elle est constituée, comme l'a dit le président, sous le régime de la loi fédérale sur les compagnies fiduciaires. Elles peuvent acquérir des sociétés de capitaux à risque et certaines autres filiales, mais sous réserve des règlements, dont vous avez pu prendre connaissance en partie. Les banques peuvent acquérir de telles sociétés, non pas purement et simplement, mais à certaines conditions.

**Le sénateur Cook:** En vertu de l'article 192, une banque peut faire des opérations par le biais de filiales de sociétés de financement à l'exportation, de sociétés de prêts hypothécaires, de sociétés d'obligations non garanties et de sociétés de services hypothécaires. Est-ce la première fois que des sociétés de prêts hypothécaires sont autorisées?

**M. Kennett:** Les sociétés de prêts hypothécaires sont autorisées. Comme l'a mentionné mon collègue, il n'y avait aucun contrôle avant 1967. Vous avez demandé si la loi est facultative.

**Le sénateur Cook:** La discussion m'amène au point suivant pour lequel j'aimerais connaître votre point de vue. J'attire votre attention au sujet de la société First Canadian Investments Limited, définie comme une société ontarienne. J'aimerais lire la définition suivante de la société:

La société First Canadian Investment Limited a été constituée sous le régime des lois de la province de l'Ontario en qualité de société d'investissement; c'est une filiale à part entière de la Banque de Montréal.

La politique de la société consiste à fournir des fonds à ses filiales afin d'acheter de la Banque des premières hypothèques régies par la Loi nationale sur l'habitation ou des premières hypothèques conventionnelles.



[Text]

The Bank's guarantee of principal and interest payable under Investment Certificates ranks equally with its obligations for deposit liabilities . . .

As the act stands now, have you any observation to make on that corporation?

**Mr. Kennett:** The current Bank Act permits, under a temporary investment provision, a bank to own 100 per cent of the shares of a corporation, but only for two years and subject to review by the minister. There may be renewal of that period at the end of the two-year period. That corporation is held under that temporary investment provision. When the new legislation is in place, they will have to conform. The situation of the Ontario company will not be adequate in the circumstances. It will require a federal charter. It is my understanding that the banks intends to conform and bring this corporation up to meet this requirement.

**Senator Cook:** If this bill does not become law, at the end of a two-year period the bank would have to surrender its interest in this corporation?

**Mr. D. M. Macpherson, Assistant Inspector General of banks, Office of the Inspector General of banks:** You could have a further extension at the pleasure of the minister.

**Senator Cook:** For how long?

**Mr. Kennett:** An additional two years.

**Senator Cook:** I will branch out now from the provisions of the act to a certain amount of speculation. My question is: If the restriction on the total amount that banks may invest in mortgages, either directly or through a subsidiary, is removed, is it not possible and indeed likely that banks could follow an easy and generous policy relating to mortgage loans until the banks have eliminated competition?

**Mr. Kennett:** I tried to meet that concern a little earlier when I said that over the past 12 years, when the banks have been in a position to go up to 10 per cent, a single bank did not reach that 10 per cent limit. They have also had these section 76 corporations available, in which their ownership is 50 per cent. If you look through the corporations, you will find that it is, in fact, controlled. They have had the vehicles, but they have not chosen to set out to eliminate the trust companies or the loan companies. They have not set out to put an undue amount of mortgages on their books. The situation has remained competitive.

Trust companies have remained pretty strong and vibrant. By and large, the assets of trust companies during this period—and this was demonstrated in the white paper in 1976 and some of the other material that has been filed with this committee—have grown a little faster than the banks'. There is no evidence to suggest that these corporations have not been able to stand on their own feet.

I do not have the data, although it may be available from the Superintendent of Insurance office, but part of the problem is that trust companies can be chartered provincially as well as federally, as can loan companies. I think you will find that there have been a great many new entrants into the trust

[Traduction]

La garantie de la Banque concernant le capital et l'intérêt payable aux termes des certificats de placement équivaut à sa responsabilité à l'égard du tarif-dépôt.

Avez-vous des commentaires à faire au sujet de cette société, compte tenu du libellé actuel de la loi?

**M. Kennett:** L'actuelle Loi sur les banques permet à une banque, en vertu d'une disposition régissant les investissements temporaires, de détenir la totalité des actions d'une société, mais uniquement pour deux ans et sous réserve d'une révision du ministre. Cette période est renouvelable à terme. La banque détient la société en vertu de la disposition relative aux investissements temporaires. Lorsque la nouvelle loi sera en vigueur, la banque devra s'y conformer. La société de l'Ontario ne répondra plus aux nouvelles conditions; elle devra obtenir une charte fédérale. À mon avis, la banque a l'intention de se conformer à la loi et de faire en sorte que la société réponde à cette condition.

**Le sénateur Cook:** Si le projet de loi n'est pas adopté, la banque devra, à la fin de la période de deux ans, céder les intérêts qu'elle détient dans cette société?

**M. D. M. Macpherson, inspecteur générale adjoint des banques, bureau de l'inspecteur général des banques:** Le ministre pourrait accorder un délai.

**Le sénateur Cook:** De quelle durée?

**M. Kennett:** Il pourrait renouveler la période de deux ans.

**Le sénateur Cook:** Les dispositions de la loi mises à part, j'aimerais soulever une question hypothétique: si la restriction imposée au moment que les banques peuvent investir dans l'hypothèque, directement ou par le biais de filiales, est abolie, n'est-il pas possible, voire probable que les banques appliquent aux prêts hypothécaires une politique souple et généreuse jusqu'à ce qu'elles aient éliminé la concurrence?

**M. Kennett:** J'ai en quelque sorte soulevé cet aspect un peu plus tôt lorsque j'ai dit que depuis 12 ans les banques avaient la possibilité de hausser leur participation à 10 p. 100; une seule ne l'a pas fait. Elles ont également pu acquérir les sociétés régies par l'article 76, dont elles détiennent 50 p. 100 des actions. Si on examine la situation, on constate qu'elle est contrôlée. Les banques ont acquis des moyens, mais elles n'ont pas tenté d'éliminer les sociétés fiduciaires ou les sociétés de prêts. Elles n'ont pas porté un montant exagéré d'hypothèques à leur comptabilité. La concurrence s'est maintenue.

Les sociétés fiduciaires ont conservé leur vigueur. Dans l'ensemble, l'actif des sociétés fiduciaires au cours de cette période (cela a été démontré dans le Livre blanc de 1976 et dans d'autres documents déposés devant ce Comité) a augmenté un peu plus rapidement que celui des banques. Rien n'indique que ces sociétés n'ont pas réussi à se maintenir.

Je n'ai pas les renseignements bien qu'ils puissent être obtenus du Bureau du surintendant des assurances, mais je pense qu'une partie du problème tient au fait que les sociétés de fiducie peuvent recevoir leur charte aussi bien de la province que du gouvernement fédéral, tout comme les sociétés de



[Text]

and loan field and very few new entrants into the banking field, which suggests that somebody is making a judgment about where they can make the best buck.

**Senator Cook:** Thank you very much, Mr. Inspector General. When you give that explanation, I wonder why the banks are so anxious to have these subsidiaries if they are not using the privilege or the power they have now. However, I suppose you cannot answer that any better than I can.

Going back to my observation that the banks may pursue a very generous policy in order to eliminate competition, what worries some of us—and I am going back to what Falconbridge had to say about locking up your money—if a practice such as this is followed, it could have two adverse effects: one, that in the long run competition in the mortgage lending field would be less, rather than more; and, two, if a recession or a slowdown occurs, it is possible that the banks could have many hundreds of millions of dollars of bad or poor mortgages on their books or on the books of their subsidiaries.

This is absolutely contrary to banking policy before the 1967 revision, up to which time, for almost 100 years, the banks were prohibited, except for bad debts, to make such loans.

**Mr. Kennett:** Let us just go back briefly to this notion that banks might choose to capture an undue proportion of the market by an especially generous lending policy in the mortgage area. I think it was the view of the House of Commons, in making its recommendations—which, I may say, are not unlike the spirit of the Senate's recommendations—that if you said to the banks, "Well, beyond this limit all your mortgages are going to have to be written in a mortgage company" the mortgage company would operate under the trust companies or loan companies legislation the same as other companies.

It will have a separate balance sheet, which will be published, which will have its own profit and loss figures, so that it can be seen. If it is being particularly generous it will not make much of a profit for the bank, and it will be seen in the separate balance sheet, the separate presentation, that that is the case. There will thus be protection built in by having it done in a subsidiary, requiring that the balance sheets of the subsidiary, the profit and loss statements of the subsidiary, be published. There will be fair competition, and the competition will be able to follow the relative success of these bank subsidiaries. There is a check there, I think.

**Senator Cook:** I do not want to argue the point, but the operation could prove to be profitable until things turn sour. That is what I am worried about, as are many other members of the committee. If things turn sour, have we opened the door for the banks to get themselves caught up? Is it not the case that the banks lost some hundreds of millions of dollars on

[Traduction]

prêts. Vous constaterez, je pense, qu'il y a eu beaucoup de nouvelles sociétés dans le domaine de la fiducie et du prêt, tandis qu'il y en a eu très peu dans le domaine bancaire, ce qui laisse penser que les gens se posent la question de savoir où leur argent leur rapportera le plus.

**Le sénateur Cook:** Merci beaucoup, monsieur l'inspecteur général. Lorsque vous donnez cette explication, je me demande pourquoi les banques désirent tant avoir ces filiales, alors qu'elles n'utilisent pas les droits ou les pouvoirs dont elles disposent à l'heure actuelle. Cependant, j'imagine que vous ne pouvez pas répondre à ma question mieux que moi-même.

Revenant à la remarque que je faisais, selon laquelle les banques peuvent fort bien se montrer généreuses pour supprimer la concurrence, ce qui cause du souci à certains d'entre nous (et je me reporte à ce que Falconbridge disait sur le bas de laine), c'est qu'une telle pratique pourrait avoir deux effets néfastes. D'un côté, elle pourrait conduire à ce que la concurrence dans le domaine du prêt hypothécaire soit à long terme en recul plutôt qu'en progrès; et, deuxièmement, en cas de récession ou de ralentissement des affaires, il se pourrait que les banques aient inscrits, sur leurs livres ou sur les registres de leurs filiales, des centaines de millions de dollars qui correspondraient à des hypothèques de peu de valeur.

Voilà qui va tout à fait à l'encontre de la politique bancaire d'avant la révision de 1967. Jusque-là, et pendant presque 100 ans, les banques n'avaient pas le droit, sauf dans le cas de créances douteuses, de consentir de tels prêts.

**M. Kennett:** Revenons donc brièvement à cette idée selon laquelle les banques pourraient décider de drainer une part excessive du marché en adoptant une politique de prêts particulièrement généreuse dans le domaine hypothécaire. Je pense que la Chambre des communes, en faisant ces recommandations, qui, j'aimerais l'ajouter, ne sont pas très éloignées de celles du Sénat, prévoyait qu'en disant aux banques: «Eh bien, au-delà de cette limite, il faudra enregistrer toutes vos hypothèques auprès d'une compagnie de prêt hypothécaire», la compagnie de prêt hypothécaire en question devrait se conformer, comme toutes les autres, à la législation régissant les sociétés de fiducie ou de prêts.

C'est dire qu'il faudra établir un bilan séparé, qui sera publié, indiquant pertes et profits et dont on pourra prendre connaissance. Si la banque veut être particulièrement large, elle ne fera guère de profits, ce que l'on pourra constater sur ce bilan séparé, présenté à part. Ainsi, un certain nombre de dispositions protectrices seront insérées dans la loi prévoyant que les filiales devront publier un bilan et un compte de pertes et profits. Alors, la concurrence loyale s'instaurera, et l'on pourra suivre les progrès relatifs de ces filiales des banques. Voilà où il y a à mon sens un contrôle possible.

**Le sénateur Cook:** Je ne veux pas discuter sur ce point mais, à mon avis, l'opération pourrait fort bien rester rentable jusqu'à ce que les choses se gâtent. Voilà ce qui nous inquiète, moi et d'autres membres de ce comité. Lorsque, comme je le disais, les choses se gâteront, devrions-nous dire que nous avons ouvert la porte aux banques pour qu'elles se fassent prendre?

[Text]

loans on REITs in the U.S.A. some two, three, four or five years ago?

**Mr. Kennett:** The banks got involved in real estate investment trusts and various kinds of activities related to interim financing of large construction projects related to speculative real estate ventures. I do not know the detailed history of the REITs, but there were a number of kinds of investments in those sorts of activities that were simply very unwise, and the chickens came home to roost when the boom went out of the real estate market; then people learned that real estate prices could go down as well as up. Some of those real estate investment trusts went out of business, and some of them are still trying to get on-side and become profitable again. We have not had that kind of problem in Canada, in part because of the supervision of such corporations by the Superintendent of Insurance and, in some degree, by the securities commissions; we have not seen that.

Let me just make another point. While these subsidiary corporations will publish separate balance sheets, which will be able to be seen and studied by competing institutions in those areas, from the point of view of the risk-taking by the bank the balance sheets of these subsidiaries will be fully consolidated with the bank's, so that in performing our supervisory responsibility we will be looking at the consolidated picture for the whole bank, taking into account whatever risks they may be taking in their mortgage loan subsidiary or in their other subsidiaries.

There is one more point I should like to make. If you go back 20 years, the standard mortgage was a 20-year instrument, or maybe a 30-year instrument; it was a long-term instrument.

**Senator Connolly:** That is right.

**Mr. Kennett:** The standard mortgage being written now may be one to three years. About the longest ever written now is five years. So, the conventional and housing NHA mortgage instruments have really become fairly short-term instruments and much more suitable for bank lending than they were in the past. Similarly, they are much less suitable for insurance companies, so you have had the insurance companies getting out of that business.

**Senator Cook:** As you pointed out a minute ago, Mr. Kennett, when the chickens come home to roost it does not matter whether the mortgage instrument is one, five or ten years if at one particular time things turn sour and a lot of money becomes due.

**Mr. Kennett:** There is a requirement in the legislation, which has been there the whole time that banks have specifically been permitted into mortgage lending, and that is that they cannot provide financing for more than 75 per cent of the appraised value of the building.

**Senator Cook:** Does that apply to the subsidiaries also?

[Traduction]

N'y a-t-il pas eu des banques qui ont perdu des centaines de millions de dollars en prêts aux sociétés de fiducie immobilières, aux États-Unis, voilà deux, trois, quatre ou cinq ans?

**M. Kennett:** Les banques se sont trouvées engagées dans des opérations d'investissements immobiliers et autres transactions en rapport avec le financement intermédiaire de vastes projets de construction pour le compte de sociétés immobilières d'investissements spéculatifs. Je ne connais pas en détail l'origine de ces sociétés, mais je sais que certains des investissements qui ont été faits étaient simplement peu judicieux et elles y ont perdu des plumes lorsque le marché immobilier s'est trouvé déprimé; c'est alors que tout le monde a appris que les prix de l'immobilier pouvaient baisser aussi bien que monter. Certaines de ces fiducies d'investissement immobilier ont été évincées du marché et d'autres essayent de se remettre à flot et de refaire des profits. Nous n'avons pas eu ce genre de problème au Canada, en partie en raison du contrôle auquel sont soumises les sociétés par le surintendant des assurances et dans une certaine mesure par les commissions des titres et valeurs; donc nous avons été épargnés.

Laissez-moi ajouter quelque chose. Ces filiales publieront des bilans séparés, que les établissements concurrents pourront examiner, du point de vue du risque encouru par la banque, mais ils seront consolidés entièrement par les banques, si bien qu'en assumant notre tâche de contrôle, nous aurons affaire aux états consolidés de toute la banque, qui prend en compte les risques, que ce soit ceux de sa filiale dans le domaine du prêt hypothécaire, ou aux autres filiales.

Laissez-moi encore ajouter que si vous vous reportez 20 ans en arrière, le prêt hypothécaire standard s'étalait sur 20 ans, ou peut-être 30 ans. C'était donc un instrument à long terme.

**Le sénateur Connolly:** C'est exact.

**M. Kennett:** L'hypothèque classique qui est consentie à l'heure actuelle peut être de un à trois ans. La plus longue à l'heure actuelle est de cinq ans. Ainsi, les instruments traditionnels de l'hypothèque et du logement prévus par la Loi nationale sur l'habitation sont devenus en fait des instruments à court terme, mieux adaptés au prêt bancaire que par le passé. Par là même, ils conviennent moins bien aux compagnies d'assurance, et celles-ci désertent la branche.

**Le sénateur Cook:** Comme vous l'avez montré il y a une minute, M. Kenneth, lorsque les gens se font plumer, il importe peu que l'hypothèque soit sur un, cinq ou dix ans, si à un moment donné les choses se gâtent et que d'importantes sommes restent dues.

**M. Kennett:** La loi contient une exigence qui existe depuis qu'on a spécifiquement autorisé les banques à effectuer des prêts hypothécaires; en effet, elle leur interdit d'accorder un financement supérieur à 75 p. 100 de la valeur estimative de l'immeuble.

**Le sénateur Cook:** Cette exigence s'applique-t-elle aux filiales également?



## [Text]

**Mr. Kennett:** Oh yes, except—nothing is simple these days—you can have a higher ratio mortgage where the amount above 75 per cent is insured, either by the NHA or by a private insurance company.

**Senator Walker:** Up to 90 per cent.

**Mr. Kennett:** That is right.

**Senator Molson:** You said that you look at the overall picture and the consolidated balance sheet, but you also get the statements of the subsidiaries as well.

**Mr. Kennett:** Yes, we get them separately.

**Senator Molson:** And the consolidation.

**Mr. Kennett:** And the consolidation.

**Senator Molson:** So you see the effect on the bank's position, and you also see what the subsidiary itself is doing.

**Mr. Kennett:** That is exactly right.

**Senator Connolly:** I should like to ask a further question on this point, which arises out of what I see in Appendix D of the Senate report, on page 67. I think one of the points that has emerged from the discussion is the increasing leverage the banks are able to exert in the residential mortgage field. The second table is headed: "Percentage Share of Residential Mortgage Holdings of Selected Lenders", and it shows that in 1967 the banks had 11.6 per cent of that, and in 1977 35.4 per cent. That is a very large increase in the percentage the banks occupied. In 1967 the trust and mortgage companies occupied 46.7 per cent, and in 1977 44.6 per cent. The fall may not be significant in terms of percentages, but in absolute terms it may have been a good deal greater.

Below that there is a table headed: "Percentage Share of Residential Mortgages—Holdings of Lending Institutions." In 1976 the banks occupied 27.9 per cent, and in 1977 30.8 per cent. In 1976 the trust and mortgage companies had 38.6 per cent of the business, and in 1977 they had 38.8 per cent of the business. The bank's share is going up at a much faster rate in that field than that of the trust and mortgage companies.

Incidentally and parenthetically, I would say that I do not know whether the figures for the banks include figures for the bank subsidiaries that are in this field, or whether they are included in the trust and mortgage company figures, so I may be misleading the committee and myself when I use these figures, and perhaps the report did too. However, I think the trend there is evident, that in a 10-year period the banks have increased their occupation of the field almost three times.

**The Chairman:** Of course, the market itself might have been greater.

**Senator Connolly:** Indeed, and undoubtedly it was, because the population has grown. This is a percentage. The banks have gone up three times, but the trust and mortgage compa-

## [Traduction]

**M. Kennett:** Oui, mais à une exception près, car rien n'est simple de nos jours. On peut obtenir un taux hypothécaire supérieur lorsque le montant en sus de 75 p. 100 est assuré, soit en vertu de la Loi nationale sur l'habitation soit par une compagnie d'assurance privée.

**Le sénateur Walker:** Jusqu'à concurrence de 90 p. 100.

**M. Kennett:** En effet.

**Le sénateur Molson:** Vous avez dit que vous examinez l'ensemble de la situation et le bilan consolidé, mais vous recevez également les états financiers des filiales.

**M. Kennett:** Oui, nous les recevons séparément.

**Le sénateur Molson:** Et un état consolidé.

**M. Kennett:** Oui.

**Le sénateur Molson:** On peut ainsi constater l'incidence sur la situation bancaire et également, examiner ce que font les filiales elles-mêmes.

**M. Kennett:** C'est exactement cela.

**Le sénateur Connolly:** J'aimerais poser une autre question à ce sujet. Elle m'a été inspirée par l'Appendice D du rapport au Sénat, à la page 67. Il me semble qu'un des points qui est ressorti de la discussion est l'effet d'accroissement que les banques peuvent exercer dans le domaine de l'hypothèque résidentielle. Le deuxième tableau s'intitule: «Part procentuelle des avoirs d'hypothèques résidentielles de prêteurs choisis», et il démontre qu'en 1967 les banques en détenaient 11.6 p. 100, et en 1977, 35.4 p. 100. Il s'agit là d'une hausse considérable de la part procentuelle des banques. En 1967, les compagnies fiduciaires et les sociétés de prêts hypothécaires occupaient 46.7 p. 100 du marché et en 1977, 44.6 p. 100. En pourcentage, la baisse peut sembler insignifiante, mais en valeur absolue, elle peut avoir été beaucoup plus conséquente.

Nous trouvons plus bas le tableau intitulé: «Part procentuelle d'hypothèques résidentielles—avoirs des institutions de prêts». En 1976, les banques occupaient 27.9 p. 100 du marché et en 1977, 30.8 p. 100. En 1976, les compagnies fiduciaires et les sociétés de prêts hypothécaires détenaient 38.6 p. 100 du marché et en 1977, 38.8 p. 100. La part des banques grimpe beaucoup plus rapidement dans ce domaine que celle des compagnies fiduciaires et des sociétés de prêts hypothécaires.

Je dirais, incidemment, que je ne sais pas si les chiffres relatifs aux banques comprennent leurs filiales qui s'occupent de ce domaine, ou s'ils sont joints aux chiffres relatifs aux compagnies fiduciaires et aux sociétés de prêts hypothécaires. Par conséquent, il se peut que j'abuse le Comité et moi-même, en utilisant ces chiffres, et peut-être que le rapport en fait autant. Toutefois, une tendance se dégage nettement en dix ans, les banques ont augmenté de presque trois fois la part du marché qu'elles occupent.

**Le président:** Bien sûr, le marché lui-même pourrait être plus gros.

**Le sénateur Connolly:** En effet, il l'a été sans aucune doute, parce que la population a augmenté. Il s'agit d'un pourcentage. La part des banques est trois fois supérieure à ce qu'elle était,

[Text]

nies, which may include the bank subsidiaries, which I do not know, have gone up by only about two percentage points.

**Mr. Kennett:** I should like to make a few comments on the statistics. Certainly Appendix D begins by saying that the bank data includes the mortgage affiliates. That is certainly true for the first table.

**Senator Connolly:** Yes, I see that.

**Mr. Kennett:** I presume it is consistent throughout.

My second comment is that in the conventional mortgage business in 1967 the banks were starting from zero. The rate of growth, if anything is happening at all, has to be great from zero. The amount of assets in mortgages was generally quite small.

The third thing that was happening was that through this period there was considerable instability in interest rates, and in that situation the terms of mortgages tend to become shorter. What is not evident in these tables is the fact that at that time life insurance companies were getting out of the mortgage business and the fact that Central Mortgage and Housing Corporation was performing in a much lower profile way in the financing of residential housing. The business of both the Central Mortgage and Housing Corporation and life insurance companies in the mortgage field was shrinking. Certainly, the mortgage business of life insurance companies was shrinking in absolute terms, and the banks were obviously picking up a lot of that business.

As the chairman just mentioned, we experienced a period of enormous housing construction through many of these years.

**Senator Connolly:** Yes. The family formation business went on in that period.

**Mr. Kennett:** That is right. The other point I wish to make is that the trust and mortgage loan companies made some effort to diversify their business, putting a larger proportion of their lending business into consumer loans, for example. Some of that certainly has gone on.

**Senator Connolly:** The banks got into that to an increasing degree, too, did they not, in that period?

**Mr. Kennett:** Yes, they did indeed. In fact, the growth of the banks in the consumer lending business is much greater than this. The banks eventually took over 55 to 60 per cent of the consumer lending business.

**Senator Connolly:** I have raised these questions in relation to these tables, Mr. Chairman, to point out that, emerging from Senator Cook's questions, there is the thought that if the banks have an almost unlimited right to expand, then over a longer period of time—perhaps before the next decennial revision—they will occupy an even greater field, perhaps because of their greater facilities and their greater financial power. That is the only point I wish to make.

**Mr. Kennett:** I am not proposing to be an advocate of the banks, Mr. Chairman, but since the 1967 revision, not in

[Traduction]

mais les compagnies fiduciaires et les sociétés de prêts hypothécaires, qui peuvent englober les filiales d'une banque, ce que je ne sais pas, ont progressé d'environ 2 points de pourcentage seulement.

**M. Kennett:** J'aimerais faire quelques observations sur les données statistiques. Certes, l'appendice D commence par dire que les données bancaires comprennent celles des filiales hypothécaires. C'est certainement vrai pour le premier tableau.

**Le sénateur Connolly:** Oui, je vois cela.

**M. Kennett:** Je présume que cela vaut pour tous les autres.

Deuxièmement, j'aimerais ajouter que dans le marché hypothécaire traditionnel en 1977, les banques devaient commencer à zéro. Dans ce cas, le taux de croissance, si vraiment il y en a un, doit être considérable en partant de zéro. Le montant des avoirs en hypothèques était généralement assez réduit.

Troisièmement, on peut noter que pendant toute cette période, les taux d'intérêt étaient très instables, et que dans une telle situation, la durée des hypothèques tend à raccourcir. Il n'est toutefois pas évident, dans ces tableaux, qu'à cette époque, les compagnies d'assurance-vie se retiraient du marché hypothécaire et que la Société centrale d'hypothèques et de logement s'occupait beaucoup moins du financement des logements résidentiels. Les affaires de la Société centrale d'hypothèques et de logement et celles des compagnies d'assurance-vie dans le domaine hypothécaire déclinaient. Les prêts hypothécaires des compagnies d'assurance-vie déclinaient en effet en valeur absolue, et les banques de toute évidence récupéraient une grande partie de ce marché.

Comme le président vient de le mentionner, nous avons connu une période d'activité intense dans la construction de logement pendant un bon nombre d'années.

**Le sénateur Connolly:** Oui. Les entreprises de type familial ont repris au cours de cette période.

**M. Kennett:** C'est exact. Je voudrais également souligner que les compagnies de fiducie et de prêts hypothécaires se sont efforcées de diversifier leurs activités, en octroyant de plus en plus de prêts à la consommation notamment. Certains secteurs ont certainement repris.

**Le sénateur Connolly:** Les banques en ont également accordé de plus en plus au cours de cette période, n'est-ce pas?

**M. Kennett:** Certainement. En fait, les banques ont accordé des prêts à la consommation dans une proportion beaucoup plus élevée: soit peut-être entre 55 et 60 p. 100 des prêts à la consommation.

**Le sénateur Connolly:** J'ai posé ces questions concernant ces tableaux, monsieur le président, afin de faire remarquer dans la foulée des questions du sénateur Cook que, d'après certains, si les banques peuvent prendre sans entrave de l'expansion, elles auront acquis une part du marché encore plus importante à long terme, c'est-à-dire peut être avant la prochaine révision décennale, et ce, en raison de leurs très grandes possibilités et de leur pouvoir financier supérieur. C'est le seul point que je voulais souligner.

**M. Kennett:** Je ne veux pas défendre les banques monsieur le président mais, depuis le remaniement de 1967, les banques



[Text]

mortgage lending, not in consumer loans, but over the broad Canadian business, the banks have been losing market share to trust companies and to credit unions. The business shifts from various kinds of institutions. Certainly in terms of the garnering of savings from the general public, the banks have been losing market share. A greater proportion of their deposits are now in the form of bought deposits, wholesale deposits, and there are risks involved in that.

**Senator Connolly:** Are there any numbers that we should look at on that point?

**Senator Cook:** I have some figures here showing the earnings of the different groups. I have copies of this that I can distribute.

**Senator Connolly:** I was not thinking so much of earnings as I was about deposits.

**Senator Cook:** What it gets down to is the question of earnings. That is the bottom line.

**Mr. Kennett:** Earnings are affected by a good many things. A lot depends on the earnings one looks at. There was a discussion on earnings in the white paper. I do not suppose these figures would be disputed. One of the things that turns up the better earnings per share is the greater leverage that the bigger banks have in relation to the smaller trust companies. It does not apply to the smaller banks, because they are not levered as much as the bigger banks, and they certainly should not be.

**Senator Cook:** I have two more questions relating to these figures. The Senate committee recommended that the requirement to maintain reserves on term deposits be retained. This suggestion was not accepted. Why was it not accepted?

**Mr. Kennett:** The House committee supported the government's position. The Senate committee, out of a concern for the trust companies, a concern for competition and fairness of competition, recommended that the situation that now exists continue to prevail.

**Senator Cook:** That is why, Mr. Chairman, I want to put these figures on the record. These figures indicate that over the last five- and ten-year periods, the earnings of the banks have been such that it would appear that they are winning the battle of the competition over the trust companies, and certainly over the consumer loan companies.

**Mr. Kennett:** All I can say to that, Mr. Chairman, is that there are a good many more new trust and loan companies being established than there are banks, and the growth in assets of those trust and loan companies and credit unions has generally been a little greater—indeed, in the case of the credit unions, much greater—than the growth in the assets of the banks.

I suppose the question relates to the effect of these profitability figures on the ability to raise capital and to continue to

[Traduction]

ont perdu une part du marché au profit des compagnies de fiducie et des caisses de crédit, et ce n'est pas le marché des prêts hypothécaires ni des prêts à la consommation qu'elles ont perdu mais plutôt la clientèle des entreprises canadiennes. Les entreprises changent d'établissements. Les banques ont perdu une partie du marché certainement en ce qui concerne les petits épargnants. Les dépôts qu'elles possèdent actuellement comprennent une plus grande proportion de dépôts d'acquisition et de dépôts en gros, qui comportent des risques.

**Le sénateur Connolly:** A cet égard, pouvez-vous nous donner des chiffres que nous pourrions étudier?

**Le sénateur Cook:** J'ai en main certains chiffres qui font état des bénéfices de différents groupes. Je peux vous distribuer des exemplaires de ce document.

**Le sénateur Connolly:** Je faisais plus allusion aux dépôts qu'aux bénéfices.

**Le sénateur Cook:** Le tout revient à la question des bénéfices. C'est l'aboutissement normal.

**M. Kennett:** Un bon nombre de facteurs peuvent influencer sur les bénéfices. Le genre de bénéfice pris en considération est un facteur primordial. Le Livre blanc traitait de cette question. Je ne pense pas que nous puissions mettre en doute ces chiffres. Les plus grands leviers de commande que possèdent les banques importantes par rapport aux petites compagnies de fiducie, entraînent de meilleurs bénéfices. Cet énoncé ne s'applique pas aux banques moins importantes, parce qu'elles ne possèdent pas les mêmes leviers de commande que les banques importantes; au demeurant, elles ne devraient certainement pas disposer de tels leviers.

**Le sénateur Cook:** J'ai deux autres questions à poser en ce qui a trait à ces chiffres. Le Comité sénatorial a recommandé de ne pas abroger la disposition obligeant les banques à détenir des réserves sur les dépôts à terme. Cette recommandation n'a pas été éternisée. Pourquoi?

**M. Kennett:** Le comité de la Chambre des communes a appuyé la position du gouvernement. Le Comité sénatorial, qui par sollicitude à l'égard des compagnies de fiducie et préoccupé qu'il était des questions de concurrence et de loyauté de cette concurrence, a recommandé le statu quo.

**Le sénateur Cook:** C'est pourquoi, monsieur le président, je voudrais que ces chiffres soient mentionnés dans le compte rendu. En effet, ils indiquent que, au cours des dernières périodes de cinq et de dix ans, les bénéfices des banques étaient tellement élevés qu'elles remporteront, semble-t-il, la course à la compétitivité en devant les compagnies de fiducie et certainement les compagnies de prêts à la consommation.

**M. Kennett:** Tout ce que je peux ajouter, monsieur le président, c'est que, par rapport aux banques, il y a bien plus de compagnies de fiducie et de prêts qui se constituent en société; l'actif de ces compagnies et des caisses de crédit s'est généralement accru un peu plus que celui des banques et, dans le cas des caisses de crédit, il s'est en fait accru beaucoup plus.

Je suppose que votre question a trait au lien existant entre ces bénéfices et les possibilités d'obtenir des capitaux et de

*[Text]*

meet the potential asset growth. The evidence in the past has not been that trust companies have had enormous difficulty—at least, the kind of trust company that is listed on this table—in getting the capital to meet expansion requirements. But those are the facts. You have them there. That is one story.

**Senator Austin:** If I might ask a supplementary: As you know, Mr. Kennett, the Senate committee not only felt that the 10 per cent limit should be kept, but that it should be increased to 15 per cent of deposits and debentures. Can you specifically tell us why your recommendation was to leave the limit at 10 per cent?

**Mr. Kennett:** We were faced with conflicting recommendations from the House committee and the Senate committee, and we also had a similar concern. The House proposed one way to resolve the problem and the Senate another. It was felt that the proposal of the House committee perhaps had the advantage—and these things are difficult to weigh—that while it provided some framework for protection—it met the concern of both the House and Senate in some degree—it did so in a way that provided above that 10 per cent limit with some considerable flexibility and without a ceiling. So that banks, through that other vehicle, in a way that was competitively fair, I believe, could operate in the mortgage market to help meet the demand and to enhance the competition in that market.

**The Chairman:** But the principle, Mr. Kennett, that was put forward by this committee and that put forward by the House committee on this point was the same, that being that there should be a limitation.

**Mr. Kennett:** That is right, and there are limitations.

**The Chairman:** Well, if one looks at the changes that were made and your co-ordination of them, that point is not made. That is what the Commons committee recommended. They recommended keeping the 10 per cent, and you have adopted what they said. It is not up to me to tell you how you should write a concordat, but if the principle involved is the same, possibly the statement should be a little different. There are a number of occasions where that occurred. I am thinking of where the Senate made no recommendation, but the Commons committee did, and in some of those cases the Commons committee recommendation was accepted, but no recommendation does not mean we are against what the bill contained.

**Mr. Kennett:** That is true, Mr. Chairman.

**Senator Cook:** The draft bill would seem, on the one hand, to place no limit on the total amount a bank subsidiary may borrow from the public and invest in mortgages; and, on the other hand, it removes the requirement for banks to maintain reserves on term deposit. Is this not a possible double blow against the liquidity of the bank?

*[Traduction]*

continuer à faire face à l'augmentation éventuelle de l'actif. Par le passé, il n'a pas été démontré que les compagnies de fiducie, du moins le genre de compagnie qui figure dans ce tableau, ont eu d'énormes difficultés à obtenir les investissements nécessaires pour satisfaire aux exigences de l'expansion. Il s'agit cependant de faits. Vous en êtes saisis. C'est un point de vue.

**Le sénateur Austin:** Qu'il me soit permis de poser une question supplémentaire. Comme vous le savez, monsieur Kennett, le Comité sénatorial était d'avis non seulement qu'il fallait conserver cette limite de 10 p. 100, mais qu'il fallait imposer une limite de 15 p. 100 en ce qui concerne les dépôts et les débetures. Pouvez-vous nous dire précisément pourquoi vous recommandiez de laisser cette limite à 10 p. 100?

**M. Kennett:** Les recommandations du comité de la Chambre et du comité du Sénat étaient tout à fait différentes et nous avions une inquiétude analogue. La Chambre avait une solution tandis que le Sénat en proposait une autre. Selon nous, la recommandation du comité de la Chambre offrait peut-être l'avantage, et il s'agit de considérations difficiles à juger, voulant que même si la recommandation du Comité de la Chambre offrait un cadre de protection, question qu'avaient abordée dans une certaine mesure aussi bien la Chambre que le Sénat, mais elle était formulée de façon à prévoir beaucoup de souplesse et à n'imposer aucun plafond au-delà de cette limite de 10 p. 100; et ce, afin que les banques, par l'entremise de cet autre mécanisme, puissent concurrencer d'une façon équitable sur le marché des prêts hypothécaires de façon à satisfaire à la demande et à favoriser la concurrence dans ce domaine.

**Le président:** Mais, monsieur Kennett, le principe du Comité sénatorial et celui du comité de la Chambre étaient identiques, c'est-à-dire qu'il faudrait imposer une limite.

**M. Kennett:** C'est exact et il existe des limites.

**Le président:** Si l'on tient compte des modifications qui ont été apportées et de vos efforts de coordination, ce résultat se fait encore attendre. Le Comité de la Chambre des communes a recommandé de conserver la limite de 10% et vous vous y êtes conformés. Ce n'est pas à moi qu'il revient de vous dire comment rédiger un accord, mais si le principe en cause est le même, le texte pourra être quelque peu différent. Cela s'est produit à plusieurs reprises. Je songe à un exemple pour lequel le Sénat n'a pas fait de recommandations, ce qui n'est pas le cas du Comité de la Chambre des communes qui a jugé bon de le faire, et dans certains cas, la recommandation du Comité de la Chambre des communes a été acceptée; mais le fait que nous ne soumettions pas de recommandation ne signifie pas forcément que nous nous opposons au contenu du projet de loi.

**M. Kennett:** C'est exact, Monsieur le président.

**Le sénateur Cook:** D'une part, le projet de loi ne limite pas le montant que la filiale d'une banque peut emprunter du public et investir sous forme d'hypothèques, et d'autre part, il soulage les banques de l'obligation de maintenir des réserves pour les dépôts à terme. Ces deux mesures ne pourraient-elles pas avoir pour effet de réduire les liquidités de la banque.



[Text]

**Mr. Kennett:** Well, Mr. Chairman, let me just say that this goes back to the consolidation of subsidiaries of banks. By the time the whole thing is consolidated we will make sure that it is not a double blow. That is a good warning, and I appreciate the point you are making. In the case of a mortgage loan company, for example, such a company will be operating under the trust companies legislation which has very strict provisions for liquidity. Those corporations will have to meet those liquidity provisions, and, as I say, they are very strict, so there is protection in that area in particular. But provincial capital corporations may be a little different, and there we would be very concerned to ensure that there is nothing done in the venture capital corporation that fundamentally undermines the strength of the bank in both its capital and liquidity. This has been given a lot of attention recently internationally, because you are quite right in that the possibility of weakening the structure of banks is very real if you do not have consolidation of accounting and if you do not manage the bank on a consolidated basis or supervise it on a consolidated basis. Your point is well taken. However, I think there are safeguards.

**Senator Cook:** I am much better informed, but still not convinced.

**Senator Austin:** Just to follow up on a few points that Senator Cook has been making, my understanding is that the current Bank Act has enforced a limit of 10 per cent on Canadian deposit liabilities and debentures in respect of holdings in conventional and residential mortgages, and this committee made a recommendation that that should be revised to 15 per cent. I gather from your answer to Senator Cook, Mr. Kennett, that you are saying that you are not troubled that the trust companies will be materially weakened by the limit being retained at 10 per cent. You are not troubled by the concerns that this committee has about the competitive character of the trust companies.

**Mr. Kennett:** I think the chairman has put it better than we did. We are concerned and the House was concerned, and by leaving in place the 10 per cent limit and not expanding it, but by requiring that any business in addition to that be done in a loan company operating under the supervision of the Superintendent of Insurance, we were demonstrating that concern, and were ensuring that those corporations would act in the same way and be in the same position in terms of liquidity requirements, capital requirements as any other similar corporation. They would publish a separate balance sheet and the competition could see that balance sheet. So we felt there were constraints and safeguards here that were helpful.

As the chairman has said, the concern of the House and the Senate were really very much the same. The spirit and the approach was the same, but the government decided that perhaps the concerns could best be met by way of this package of recommendations that reflect the concern of the Senate, but which in certain particular instances came from the House.

**Senator Austin:** But you are anxious that the trust companies remain competitive with other financial institutions in this particular field?

[Traduction]

**M. Kennett:** Monsieur le président, j'aimerais préciser que ce problème tourne autour du regroupement des filiales de banques. Au moment où ce regroupement sera effectué, nous nous assurerons que ces deux séries de mesures n'auront pas les mêmes effets. Mais vous faites bien de nous mettre en garde. Les sociétés de prêts hypothécaires, par exemple, seront assujetties à la Loi sur les compagnies fiduciaires qui, au chapitre des liquidités, comporte des dispositions très strictes. Et ces sociétés devront s'y conformer. Une protection est donc assurée dans ce secteur. Mais la situation de sociétés de capitaux provinciales peut être légèrement différente et il faudrait nous assurer que les sociétés de capitaux à risques élevés n'agissent pas de façon à réduire les capitaux et les liquidités de la banque. Sur le plan international, cette menace a récemment fait l'objet d'une attention toute particulière, et vous avez raison de dire que les risques d'affaiblissement des structures des banques peuvent être très grands si les services de comptabilité, d'administration ou de surveillance des banques ne sont pas regroupés. Nous prenons note de votre commentaire, mais j'estime qu'il existe des garanties suffisantes.

**Le sénateur Cook:** Je suis beaucoup mieux informé, mais je ne suis toujours pas convaincu.

**Le sénateur Austin:** Pour faire suite à quelques points soulevés par le sénateur Cook, je crois que l'actuelle Loi sur les banques a imposé aux passifs et obligations canadiens en dépôt une limite de 10% en ce qui concerne les avoirs sous forme d'hypothèques conventionnelles et résidentielles, et ce Comité a recommandé que cette limite soit portée à 15%. D'après la réponse que vous avez fournie au sénateur Cook, je crois, Monsieur Kennett, que vous n'estimez pas que les sociétés fiduciaires seront affaiblies par le maintien de la limite à 10%. Vous ne partagez pas les inquiétudes de ce Comité à propos du caractère concurrentiel des sociétés fiduciaires.

**M. Kennett:** Je crois que le président a, mieux que nous exprimé notre pensée. Nous avons fait part de nos préoccupations, et en maintenant la limite de 10% tout en exigeant que toutes les transactions additionnelles soient confiées à une société de prêts assujettie à la surveillance du Surintendant des assurances, nous faisons état de nos préoccupations et nous nous assurons que ces sociétés agiraient de la même façon et auraient les mêmes obligations, en termes d'exigences liées aux liquidités et aux capitaux, que tout autre société analogue. Elles prépareraient un bilan que leurs concurrents pourraient consulter. Nous estimions donc qu'il existait des contraintes et des garanties utiles.

Comme l'a dit le président, les inquiétudes de la Chambre et du Sénat étaient très semblables. L'esprit et la façon d'envisager le problème étaient les mêmes, mais le gouvernement a décidé qu'on pourrait peut-être mieux donner suite à ces préoccupations en proposant cette série de recommandations qui reflètent la pensée des sénateurs mais qui, dans certains cas, ont émané de la Chambre.

**Le sénateur Austin:** Mais vous souhaitez que les sociétés fiduciaires puissent soutenir la concurrence d'autres établissements financiers dans ce domaine précis?

[Text]

**Mr. Kennett:** Absolutely, and indeed the whole Canadian Payments Association concept was developed to help ensure that trust companies, loan companies, credit unions and caisses would remain competitive in this general area—the collection of deposits, particularly the collection of transferable deposits.

**The Chairman:** I am not sure that I would accept your statement that that is the whole concept of the Canadian Payments Association, but there will be time to talk about that later. I am not sure that you could justify some of the provisions in the Canadian Payments Association that easily.

**Mr. Kennett:** Well, Mr. Chairman, I can assure you, regarding the realities of all the specific provisions, that the original motivation arose out of concern about what would happen to the competitive position of trust and loan companies and credit unions as the payment system developed from the system we are so familiar with now towards an electronic funds transfer system with greatly increased capital cost in relation to that benefit, but perhaps much lower operating costs and the ability of these other corporations to compete in that changing environment. So we said we would create a framework within which they could all participate and plan the development of that system. That is the spirit in which the Canadian Payments Association was approached.

**Senator Austin:** One statistic which was provided to me by a trust company operating in British Columbia is that in 1969 in the field of residential mortgage loans, the banks had a portfolio of \$365 million and in 1978 they had \$5 billion. In 1969 trust companies had a portfolio of \$1 billion and in 1978 they had \$4.8 billion in this field.

So that under the Bank Act as it now exists it appears that the banks in that critical area of trust company activity have been successful in competing with trust companies. This present legislation appears to enhance their mortgage-lending ability. I wonder whether they really need that kind of additional encouragement which Bill C-14 is providing to them.

**The Chairman:** We have been over a lot of that. Therefore, I would suggest that, unless you feel you are not getting enough information, Mr. Kennett address himself directly to your question.

**Senator Austin:** I heard the answer that Mr. Kennett gave that they started from a nearly zero base when they were given authority under the present legislation, but my point is that from that base they have grown very well indeed. I am not proposing to change the present system, but, inasmuch as Bill C-14 appears to give them some additional mortgage-lending ability and in that they have already overtaken the trust companies, how much further beyond the trust companies' portfolios should they go?

**The Chairman:** I notice that very often it is better in the interests of time not to object to a question rather than to talk about it for some time. So what I say is: We know your question. Mr. Kennett, if you have an answer, give it.

[Traduction]

**M. Kennett:** Absolument, et en fait, le projet d'Association canadienne des paiements a été conçu pour garantir que les sociétés fiduciaires, les sociétés de prêts, les crédit unions et les caisses resteront concurrentielles dans le domaine de l'encaissement des dépôts, en particulier des dépôts transférables.

**Le président:** Je ne suis pas prêt à dire que c'est là le principe qui sous-tend la création de l'Association canadienne des paiements. Mais nous pourrions y revenir ultérieurement. Je doute que l'on puisse justifier si facilement certaines caractéristiques de l'Association canadienne des paiements.

**M. Kennett:** Monsieur le président, je puis vous assurer que toutes les dispositions et l'objectif fixé initialement ont découlé de la volonté de maintenir la situation concurrentielle des sociétés de fiducie et de prêts et des caisses de crédit, à mesure que le système de paiements tel que nous le connaissons actuellement évolue vers un système de transfert de fonds électronique qui entraînera des frais d'immobilisation beaucoup plus élevés par rapport à cet avantage, mais qui se traduira peut-être par des frais d'exploitation beaucoup plus réduits et donnera à ces sociétés la possibilité de soutenir la concurrence dans ce milieu en pleine évolution. Nous avons donc décidé d'établir des structures à l'intérieur desquelles elles pourraient toutes apporter leur participation et planifier l'évolution de ce système. C'est dans cet esprit que l'Association canadienne des paiements a été conçue.

**Le sénateur Austin:** Une société de fiducie faisant affaire en Colombie-Britannique m'a confié qu'en 1969, dans le domaine des prêts hypothécaires résidentiels, les banques disposaient d'un portefeuille de \$365 millions, et qu'en 1978, le total atteignait \$5 milliards. En 1969, le portefeuille des sociétés de fiducie atteignait \$1 milliard, et en 1978, \$4,8 milliards.

Ainsi, en vertu de la Loi actuelle sur les banques, il semblerait que dans le domaine important de la fiducie, les banques aient réussi à concurrencer les sociétés de fiducie. Le projet de loi actuel semble leur accorder plus de possibilités en matière de prêts hypothécaires. Je me demande si les banques ont réellement besoin de l'encouragement supplémentaire que leur donne le bill C-14.

**Le président:** Nous avons déjà discuté amplement de cette question. Par conséquent et si vous croyez avoir reçu assez de renseignements, j'aimerais proposer à M. Kennett qu'il traite lui-même de votre question.

**Le sénateur Austin:** J'ai bien entendu la réponse qu'a donnée M. Kennett quand il a dit qu'ils étaient partis de zéro lorsque la présente loi leur a accordé l'autorisation, mais je veux souligner qu'à partir de cette base, les banques ont fort bien progressé. Je ne propose pas de modification au système actuel; cependant, dans la mesure où le bill C-14 semble offrir aux banques des possibilités accrues en matière de prêts hypothécaires et comme les banques ont déjà surpassé les sociétés de fiducie, je me demande dans quelle mesure les banques devraient-elles surpasser le portefeuille des sociétés de fiducie?

**Le président:** Je remarque que très souvent, c'est une meilleure économie de temps de ne pas s'opposer à une question que d'en parler longuement. C'est pourquoi je vous dis que



[Text]

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, I think I have said about all I can say that pertains to the subject. Yes, the banks have entered the mortgage market and have performed very well in the mortgage market. I dare say that had the banks been prevented from providing that financing in the mortgage market during those years, we would be less well housed now, but that is another question.

**Senator Connolly:** But it is an important question.

**Senator Austin:** I am not objecting to what has happened up to now, but I am looking at what might happen in the future.

**Mr. Kennett:** I guess I am not so impressed as you are, sir, with what we have done for the banks to improve their position. The 10 per cent limit is retained. They have had affiliates—not subsidiaries but affiliates over which they have had some considerable influence—operating in this market since 1967. So there is nothing very substantial changed there. But those affiliates will now be required to operate in the form of new subsidiaries under the trust companies legislation. That will impose on some of them tighter restraints than have been imposed in the past.

The ballgame is certainly changed on that sensitive reserves question. That will enhance the competitiveness of the banks in collecting those kinds of term deposits. On the other hand, banks have been taking greater risks, if you like, in making their term loans, both consumer loans, business loans and mortgage loans, and it makes some sense to enable them to match a little bit better than they have been able to their assets and their liabilities.

There are other things being done, and we have mentioned this before, that it will enhance the position of trust companies and loan companies and broaden their powers. I hope that in the not too distant future legislation will be available that will indicate quite an important broadening of the powers of these corporations to make them more competitive over a wider range of territory with the banks. But, in the end, I can only repeat the fact that asset growth in the trust companies through this period has been really very good. Profitability has been not so good—or it has been not so bad, depending on how you measure it.

**The Chairman:** The next point is the 3 per cent cash reserve that was provided in Bill C-15 for foreign currency deposits used domestically. That has been changed in Bill C-14 to provide that the 3 per cent reserve is on such of the banks' deposit liabilities of residents of Canada with branches of the bank in Canada or with offices in Canada of subsidiaries of the bank. So that is reaching out to take both the chartered banks and the foreign banks subsidiaries and this would apply to them.

In looking into this and discussing it, Mr. Kennett, as I understand it this is a change in line with the basic recommendation that this committee made that this reserve should not be provided.

[Traduction]

nous connaissons votre question. La parole est maintenant à vous monsieur Kennett, si vous avez une réponse.

**M. Kennett:** Monsieur le président, je crois avoir dit tout ce que je peux à ce sujet. Oui, les banques sont entrées dans le marché hypothécaire et elles se débrouillent très bien. J'ose même dire que si on avait empêché les banques d'entrer sur le marché hypothécaire pendant tout ce temps, nous serions moins bien logés maintenant. Mais c'est là une autre question.

**Le sénateur Connolly:** Mais elle est importante.

**Le sénateur Austin:** Je ne parle pas de ce qui aurait pu arriver jusqu'à maintenant, j'essaie de prévoir ce qui pourrait survenir à l'avenir.

**M. Kennett:** Monsieur, je crois que vous êtes plus impressionné que moi par ce que nous avons fait pour les banques. La limite de 10 p. 100 est maintenue. Les banques ont eu des sociétés affiliées, et non des filiales, sur lesquelles elles ont eu une influence considérable dans l'exploitation de ce marché depuis 1967. Ainsi, il n'y a pas de changement notable. Cependant, ces sociétés affiliées devront maintenant fonctionner sous forme de nouvelles filiales en vertu de la Loi sur les sociétés de fiducie. Certaines de ces sociétés affiliées perdront certaines libertés qu'elles avaient auparavant.

Les possibilités sont, de toute évidence, modifiées sur cette question délicate des réserves. Cette question stimulera la concurrence entre les banques pour les dépôts à terme. Par contre, les banques ont pris de plus grands risques si vous voulez, en accordant des prêts à terme, que ce soit des prêts à la consommation, des prêts commerciaux et des prêts hypothécaires. Ainsi, il est sensé de leur permettre de faire correspondre un peu mieux leurs actifs et leurs passifs qu'elles ne l'ont fait auparavant.

D'autres mesures ont été prises, comme nous l'avons mentionné précédemment, qui amélioreront la position des sociétés de fiducie et de prêt et accroîtront leurs pouvoirs. J'espère que dans un avenir pas trop éloigné, on aura adopté des lois qui élargiront sensiblement les pouvoirs de ces sociétés, les rendant ainsi plus concurrentielles avec les banques. Mais enfin, je ne peux que le répéter: le fait demeure que la croissance des actifs que détiennent les sociétés de fiducie au cours de cette période a vraiment été très excellente. La rentabilité cependant a été plus ou moins bonne, selon la façon dont on voit les choses.

**Le président:** La prochaine question porte sur les réserves de 3 p. 100 prévues dans le Bill C-15, pour les dépôts en devises étrangères au Canada. Cette disposition a été modifiée dans le bill C-14. Il s'agit de 3 p. 100 du passif-dépôts en monnaie étrangère appartenant à des résidents canadiens à des succursales de la banque au Canada ou à des bureaux au Canada de filiales de la banque. La disposition comprend donc à la fois les banques à charte et les filiales des banques étrangères qui sont maintenant visées.

Discutons maintenant de cette question, Monsieur Kennett. Si je comprends bien, cette modification fait suite à la recommandation de ce Comité de ne prévoir aucune réserve.

[Text]

I can remember your evidence and the evidence of the Governor of the Bank of Canada on this point, on the basis that it would be discriminating as against foreign banks and would adversely affect their competitive position.

We suggested deleting this provision. It seems to me that this position is one that the banks can easily avoid. All they have to do is have these residents of Canada make their foreign currency deposits in a branch of a Canadian bank outside Canada. It involves a little more paper work, but then there is no liability for this reserve. I just wonder what prompted that. If I am getting into territory I should not be in, tell me.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, as regards this Bank Act, I cannot think that there is any territory you should not be in. The question is a good one.

We started from a principle, and it has given us no end of trouble but we are clinging tenaciously to the principle. The principle is that our reserve system should not work so as to encourage Canadians to hold their savings in a foreign currency.

The fact is that under the existing reserve system, if everything else is equal, the Canadian resident putting his savings in a chartered bank in a notice or a term deposit has those savings in Canadian dollars subject to a reserve of 4 per cent. If he puts those same dollars into a Canadian bank in a foreign currency, they are subject to no reserve whatsoever. The implication is that banks can pay a better interest on foreign currency deposits than they can on Canadian dollar deposits. That seemed to us to be an unfortunate situation.

We have seen in some degree, the effect of this over the last few years, where in an environment where the Canadian dollar has been under pressure Canadians have begun to hold, in the form of deposits with Canadian banks, foreign currencies to the extent now of something approaching \$12 billion. A few years ago it was more like \$5 billion or \$6 billion. So there has been a move into this kind of instrument as a form of holding savings.

Having said that, we took a crack at it in the previous legislation, and, as a result of failure to fully understand all of the effects that were in play, we put our banks in a position which, the Senate recognized, would be an uncompetitive position in making foreign currency loans to Canadian businesses that needed them for various legitimate purposes.

We sought another position that would preserve the competitiveness of Canadian banks, while still trying to meet this essential principle. This was another proposal to try to do that. You say, "Well, it can be easily evaded—"

**The Chairman:** No; I said "avoided".

[Traduction]

Je me souviens de votre témoignage et de celui du Gouverneur de la banque du Canada à ce sujet; vous disiez que ce serait une pratique discriminatoire à l'endroit des banques étrangères et que cette disposition nuirait à leur position concurrentielle.

Nous avons proposé de supprimer cette disposition. Il me semble que les banques peuvent facilement éviter de s'y conformer. Elles n'ont qu'à demander aux résidents du Canada d'effectuer leurs dépôts en devises étrangères auprès d'une succursale d'une banque canadienne à l'étranger. Le travail administratif serait un peu plus compliqué mais cette réserve ne comporterait pas de passif-dépôts. Je ne comprends pas comment s'explique cette mesure. Si je m'aventure dans des zones qui me sont défendues, avertissez-moi.

**M. Kennett:** Monsieur le président, pour ce qui est de cette Loi sur les banques, je crois que vous avez le droit de tout savoir. La question est opportune.

Nous avons d'abord adopté un principe qui nous a causé beaucoup de problèmes, mais auquel nous tenons opiniâtrément et suivant lequel notre système de réserve ne devrait pas encourager les Canadiens à garder leurs économies en monnaie étrangère.

En fait, selon le système de réserve actuel, toutes choses étant égales, le résident du Canada qui confie ses économies à une banque à charte sous forme de dépôts à pré-avis et de dépôts à terme en dollars canadiens doit prévoir une réserve de 4 p. 100. S'il verse ces mêmes dollars auprès d'une banque canadienne, il doit prévoir une réserve de 4 p. 100. S'il verse ces mêmes dollars auprès d'une banque canadienne, mais en devises étrangères, il ne doit maintenir aucune réserve. Cela suppose que les banques peuvent offrir un meilleur taux d'intérêt pour les dépôts en devises étrangères que pour les dépôts en dollars canadiens, situation qui nous semble déplorable.

Dans une certaine mesure, nous avons vu, au cours des dernières années, quels résultats pareil phénomène pouvait engendrer. Quand le dollar canadien a subi certaines pressions, les Canadiens ont eu tendance à se procurer, sous forme de dépôts auprès des banques canadiennes, des devises étrangères dont le total se chiffre maintenant à quelque \$12 milliards. Il y a quelques années, ce chiffre était de l'ordre de \$5 ou \$6 milliards. On constate donc une popularité accrue de cette forme de dépôts.

Cela dit, nous nous sommes attaqués à ce problème dans la loi précédente, et, en ne comprenant pas très bien toutes les répercussions de la situation, avec l'accord du Sénat, nous avons placé nos banques dans une position non concurrentielle en consentant des prêts en monnaies étrangères à des entreprises canadiennes qui en faisaient la demande pour diverses raisons légitimes.

Nous avons cherché une autre solution qui ne nuirait pas, celle-là, à la compétitivité des banques canadiennes tout en essayant de respecter le principe que nous avions adopté. Il s'agit de la proposition que nous avons faite. Mais vous prétendez qu'on peut facilement contourner cette disposition.

**Le président:** Non, j'ai dit qu'il était facile de ne pas s'y conformer.



[Text]

**Mr. Kennett:** The answer to that is, yes and no. With this new reserve, the large professional money manager, if he did not like the rate he could get in Canada, he could move his deposits around anyway and put them with any bank abroad. If you regard that as a loophole, had we closed that loophole, that is what would have happened: the Canadian banks would have lost the deposit entirely. So it did not seem sensible to go that route.

The places to which they could move deposits are limited. If they move those deposits to the United States, there is now an 8 per cent reserve on them instead of a 4 per cent reserve. There is no incentive to move the deposits there. The deposits could, however, be moved to other countries, where they would be reserve free. That means that your funds are under a different jurisdiction. Certain Canadians might not feel too good about that. The professional money manager, so long as he knows where the funds are, and knows that the situation is reasonably stable where the funds have been moved—perhaps to London—might not worry about that at all, I suppose; but certain Canadians may begin to think twice about having those deposits shifted offshore to other jurisdictions.

There may also be withholding tax implications in foreign jurisdictions that would affect the return. So there may be breaks as regards the situation. But potentially there is an avoidance route, yes. That was recognized when we made the suggestion.

**Senator Molson:** That is there now, anyway, so that is not a change. It does not change anything.

**The Chairman:** No, except that it provides a little more paper work, that is all.

**Senator Connolly:** There is always the danger of a foreign jurisdiction imposing foreign exchange controls—

**Mr. Kennett:** Yes, there is.

**Senator Connolly:** ... preventing the flight of money.

**Mr. Kennett:** That is one of the risks that one would have to measure.

**The Chairman:** Having said that, I suppose it is up to the committee to decide whether the thing warrants any change, or whether the change is sufficiently inherent in the transaction. If you are a Canadian resident and you own the deposit, the bank can deposit it somewhere outside of Canada and avoid the 3 per cent reserve. We shall have to decide whether we have any objection to it. Avoidance is a popular subject. It is a subject matter and, I was going to say, a principle that is approved in legal decisions, that you can so order your affairs as to expose yourself to the least amount of tax.

**Senator Molson:** There is no competitive disadvantage for the Canadian banks under the proposal as it now stands.

**The Chairman:** No. There may be an element of cost: I do not know.

There is another short point with which I would like to deal before we consider adjourning. It seems to us that there is an

[Traduction]

**M. Kennett:** Cette affirmation est à la fois vraie et fausse. Grâce à cette nouvelle réserve, si un expert financier n'est pas satisfait du taux offert au Canada, il peut toujours confier ses dépôts à n'importe quelle banque à l'étranger. Si nous avions éliminé cette échappatoire, en supposant que vous considériez aussi la chose, la situation suivante se serait produite: les banques canadiennes auraient perdu tous les dépôts, ce qui ne semble aucunement raisonnable.

Les établissements susceptibles de recevoir ces dépôts sont peu nombreux. Aux États-Unis, la réserve est maintenant établie à 8 p. 100 au lieu de 4 p. 100. Il n'y a donc aucun intérêt à y placer des dépôts. Toutefois, on pourrait les placer dans d'autres pays qui n'exigent le maintien d'aucune réserve. Dans ce cas, vos fonds relèvent donc d'une autre compétence, ce qui pourrait ne pas plaire à certains Canadiens. Si l'expert financier sait que les fonds se trouvent dans un pays où la situation est relativement stable, en Angleterre, par exemple, il pourrait ne pas s'en inquiéter, je suppose; mais certains Canadiens hésiteraient peut-être à faire des dépôts à l'étranger.

Dans d'autres pays, des retenues fiscales peuvent également affecter les recettes. La situation peut ne pas être aussi avantageuse qu'elle ne le semblait. Mais, quoi qu'il en soit, il est possible de ne pas se conformer à cette disposition. Nous l'avons reconnu en faisant la proposition.

**Le sénateur Molson:** Cette possibilité existe toujours; donc, rien n'est changé.

**Le président:** Non, sauf que maintenant, le travail administratif est un peu plus long, c'est tout.

**Le sénateur Connolly:** On risque toujours qu'une compétence étrangère impose son taux de change, un contrôle—

**M. Kennett:** C'est juste.

**Le sénateur Connolly:** ... qui empêche la mobilité de l'argent.

**M. Kennett:** C'est l'un des risques qu'on doit mesurer.

**Le président:** Cela dit, je suppose qu'il incombe au comité de déterminer si la chose commande un changement quelconque ou si le changement est inhérent à la transaction. Quand on est résident du Canada et qu'on possède un dépôt, la banque peut le placer quelque part à l'extérieur du Canada et éviter la réserve en espèces de 3 p. 100. Nous devons déterminer si nous avons des objections à cet égard. L'évitement est un sujet populaire. Comme j'allais le dire, c'est un principe approuvé par des décisions judiciaires—on peut ordonner ses affaires de façon à être assujéti à l'impôt le plus bas.

**Le sénateur Molson:** Aux termes de la proposition actuelle, les banques canadiennes ne sont pas désavantagées sur le plan de la concurrence.

**Le président:** Non. Il peut y avoir une question de coût, mais je n'en suis pas sûr.

Il y a un autre détail que j'aimerais aborder avant que nous n'envisagions de suspendre la séance. Il nous semble qu'il

**[Text]**

apparent conflict between sections 172(1)(i) and section 192(6)(c). Section 172(1)(i) says that a bank may:

through a subsidiary of the bank and not otherwise, act as a factor . . .

Section 172(1)(j) states that a bank may:

through a subsidiary . . . and not otherwise . . . engage in financial leasing . . .

Section 192(6)(c) says a bank may own:

all or any number of the issued and outstanding shares of a factoring corporation or a leasing corporation.

The words "or any number" could be a number of less than control and therefore will not establish a subsidiary position.

**Mr. M. G. Clennett, Director, Foreign Banks Division, Office of the Inspector General of Bank:** Mr. Chairman, that is taken care of in the definitions.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, the point you are raising is a valid one, but the definitions section, that precedes section 192(6)(c) settles that issue. It says that it requires ownership greater than 50 per cent.

**Senator Connolly:** Mr. Kennett, would you mind giving me the reference?

**Mr. Kennett:** It is on page 207. I regret that the legislation is so complex. There is the definition of a "factoring corporation"; and later on there is the definition of a leasing corporation. On page 207 it says:

"factoring corporation" means a corporation

(a) that

(i) is incorporated or continued under an Act of Parliament, and

(ii) is a subsidiary of a bank . . .

So, by way of that rather obscure drafting procedure we ensure that it must be a subsidiary.

**The Chairman:** In different places you say two different things.

**Mr. Kennett:** In one place we say one thing and in another place we qualify it and tighten it.

**The Chairman:** I am not sure that you qualify it. The effect is that you contradict it.

**Mr. Kennett:** I must confess that the drafting bothers me. It seems to meet the requirements. But let us take that back to our Department of Justice advisers and see if they can do it more elegantly. The intent is clear, I think. I certainly hope so.

**Senator Connolly:** Mr. Kennett, were you contrasting the effect of the definition of "factoring corporation", on page 207, with the effect of the definition of "trust or loan corporation", on page 209?

**Mr. Kennett:** No. I am not doing that.

**[Traduction]**

existe une contradiction apparente entre les alinéas 172(1)i) et 192(6)c). L'alinéa 172(1)i) dit qu'une banque peut:

exercer les activités d'affacturage, mais uniquement par l'intermédiaire de ses filiales;

L'alinéa 172(1)j) dit qu'une banque peut:

sous réserve des modalités prescrites par les règlements et uniquement par l'intermédiaire de ses filiales, effectuer du crédit-bail financier . . .

et l'alinéa 192(6)c) dit qu'une banque peut posséder:

la totalité ou une partie des actions émises et en circulation d'une société d'affacturage ou d'une société de crédit-bail.

À cause des termes «ou une partie», il n'y a pas nécessairement participation de contrôle ni, de ce fait, position de filiale.

**M. M. G. Clennett, directeur, Division des banques étrangères, bureau de l'inspecteur général des banques:** Monsieur le président, c'est visé à l'article des définitions.

**M. Kennett:** Monsieur le président, le point que vous soulevez est valable, mais l'article des définitions qui précède l'alinéa 192(6)c) règle la question. Il y est dit qu'il faut une participation de plus de 50 p. 100.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur Kennett, pourriez-vous me dire où?

**M. Kennett:** A la page 206. Je regrette que cette mesure législative soit si complexe. On trouve la définition de «société d'affacturage» et plus loin, de société de crédit-bail. A la page 206, il est dit ceci:

«Société d'affacturage» Société

a) qui est à la fois

(i) régie par une loi du Parlement,

(ii) la filiale d'une banque . . .

Donc, par ces termes plutôt obscurs, nous nous assurons qu'il s'agit d'une filiale.

**Le président:** A différents endroits, vous dites deux choses différentes.

**M. Kennett:** A un endroit, nous disons une chose et à l'autre, nous y apportons une restriction, une limite.

**Le président:** Je n'en suis pas si sûr. Vous apportez plutôt une contradiction.

**M. Kennett:** Je dois avouer que la formulation me gêne aussi. Quoiqu'elle semble satisfaire aux exigences, nous la soumettrons de nouveau à nos conseillers du ministère de la Justice. Nous leur demanderons s'ils ne pourraient pas rendre la chose plus élégamment. Le sens est clair, je pense. Enfin, je l'espère.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur Kennett, comparez-vous l'effet de la définition de «société d'affacturage», page 206, à celui de la définition de «société de fiducie ou de prêt», page 207?

**M. Kennett:** Non.



[Text]

**Mr. Connolly:** What was the other one you mentioned?

**Mr. Kennett:** The chairman raised a specific problem in drafting.

**Senator Connolly:** I realize that, but I just wondered. You related the definition of "factoring corporation" to another definition.

**Mr. Kennett:** Oh, leasing. The factoring corporation definition was on page 207, and leasing on page 208; but they both follow the same basic framework.

**Senator Connolly:** I see. Leasing begins at the bottom of page 207, too. They are the same.

**Mr. Kennett:** Yes.

**The Chairman:** We were not trying to do any nit-picking, Mr. Kennett, but contrasting concepts of that kind are structurally different.

**Mr. Kennett:** Yes, sir.

**The Chairman:** You have an eye and an ear, and with your thinking processes you like to examine closely the language of legislation. Your philosophy should be, "Keep it in line".

How is your time this afternoon, Mr. Kennett?

**Mr. Kennett:** We are available to the Senate committee this afternoon, sir.

**The Chairman:** Well, we will meet at 2.30 p.m.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** And having got some of those important and general points on mortgages, et cetera, and the position of trust companies and loan companies, out of the way, we may move a little more quickly; but we have a job to do on the Canadian Payments Association.

The committee will adjourn until 2.30.

The committee adjourned.

#### AFTERNOON SITTING

The Committee resumed at 2.30 p.m.

**The Chairman:** I call the meeting to order. David Scott is going to develop the first point.

**Mr. Scott:** Mr. Kennett, section 189(6), which is under the general heading of "Dealing in Securities," and refers specifically to selling groups or membership in selling groups, says:

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Quelle est l'autre que vous avez mentionnée?

**M. Kennett:** Le président a soulevé un problème particulier en ce qui concerne la formulation.

**Le sénateur Connolly:** Je sais, mais je me demandais; vous avez établi un rapport entre la définition de «société d'affacturage» et une autre définition.

**M. Kennett:** Ah! La définition de société de crédit-bail. Entre la définition de société d'affacturage, page 206, et celle de société de crédit-bail, page 206; mais les deux suivent le même cadre de base.

**Le sénateur Connolly:** Je vois. Dans la version anglaise, la définition de société de crédit-bail commence à la même page que celle de société d'affacturage, mais les critères énoncés sont les mêmes pour les deux.

**M. Kennett:** Oui.

**Le président:** Nous ne voulions pas être tatillons, monsieur Kennett, mais des idées contrastantes comme celles-là sont structurellement différentes.

**M. Kennett:** C'est juste.

**Le président:** Vous avez des yeux et des oreilles, et une tête dont vous vous servez pour examiner de près le libellé des mesures législatives. Votre philosophie devrait être: «Demeurons à la hauteur».

A quoi votre temps est-il consacré cet après-midi, monsieur Kennett?

**M. Kennett:** Nous sommes à la disposition du Comité du Sénat cet après-midi, Monsieur.

**Le président:** Nous nous réunirons à 14 h 30.

**Des voix:** Accepté!

**Le président:** Comme nous avons réglé des points généraux importants concernant les hypothèques, etc. et la position des sociétés de fiducie et de prêt, nous pourrions avancer un peu plus vite. Mais nous aurons du travail à faire concernant l'Association canadienne des paiements.

Le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 30.

La séance est levée.

#### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le comité reprend ses travaux à 14 h 30.

**Le président:** Je déclare la séance ouverte. David Scott abordera le premier point.

**M. Scott:** Monsieur Kennett, le paragraphe 189(6), qui figure sous la rubrique générale "transactions" et concerne les syndicats de placement ou l'affiliation à des syndicats de placement, dit ceci:

## [Text]

A bank may hold itself out in Canada to the public as a buyer and seller of securities but shall not in so doing promote the sale of any particular security other than a security in respect of which it is authorized by subsection (5) to act as an underwriter and is so acting.

And subsection (5) deals with the circumstances in which such underwriting may take place.

It would appear that the bill has taken away from the banks the power to promote the sale of any particular security for which it is a member of a selling group and the bank may accept unsolicited orders. The question is how will this be controlled? Will there be regulations issued on this subject?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, regulations were not planned for this subject. The banks, in fact, have tended in the past, for corporate securities, to be passive distributors. It is intended that the passivity of the banks should be continued. I think that concept was developed in the White Paper. I think it is clearly enough understood in general principle, although one could get into some nice, detailed questions about what will constitute advertising securities or actively promoting the sale of securities; but no regulations are planned and, in general, we think that the legislation is probably clear enough.

Now, I can add one further thought, although I am afraid I am not expert to develop the thought, but perhaps Mr. Macpherson can help me. The question of passivity is also dealt with under the new Ontario Securities Act, and I think the position of banks in relation to that legislation will depend on how active or passive they decide to be in these areas. So that there is another check, if you like, in this area, assuming passivity is what you want in relation to this business. There is another check through the Ontario securities legislation.

Mr. Macpherson, do you have anything you want to add on that?

**Mr. Macpherson:** Not really, Mr. Chairman. I think Mr. Kennett has raised that issue and has covered it adequately. Under the Ontario securities law now the exemption from the registration requirements which the banks formerly enjoyed has been withdrawn, so the banks must seek registration under the Ontario securities legislation in one way or another.

**Senator Connolly:** If they are members of a selling group?

**Mr. Macpherson:** If they want to deal in securities at all. So the various banks have been negotiating with the Securities Commission on the kind of registration that is open to them, and in those negotiations the Securities Commission has had very much in mind this notion of passivity on the part of a bank in the securities business.

**Senator Connolly:** I think there are probably some on this Committee who are expert in this field. Certainly I am not one. I take it what you are talking about is the case of X company that issues certain preferred shares. These shares may be underwritten by a financial house and then sold by them and associates to the general public, and they advertise the security, the rate, where they can be purchased and that sort of thing, and a bank may be one of the selling agents. I take it that if people then come into the bank and want to buy

## [Traduction]

Toute banque peut se présenter au Canada en qualité d'acheteur ou de vendeur de valeurs mobilières, sauf s'il s'agit de promouvoir la vente de valeurs mobilières autres que celles pour lesquelles le paragraphe (5) l'autorise à agir à titre de souscripteur à forfait.

Et le paragraphe (5) traite des cas où la souscription est autorisée.

Il semblerait que le projet de loi retire aux banques le droit de promouvoir la vente de valeurs émises par un syndicat de placement dont elles sont membres. Mais comme les banques peuvent accepter des ordres non sollicités, il s'agit de savoir comment s'exercera le contrôle à cet égard? Des règlements seront-ils établis à ce sujet?

**M. Kennett:** Monsieur le président, on n'a pas prévu de règlements à ce sujet. Les banques ont, en fait, eu tendance dans le passé à demeurer passives en ce qui concerne la distribution de valeurs de sociétés. Et l'on veut qu'elles le demeurent. Je pense que la question a été abordée dans le Livre blanc. De façon générale, c'est assez bien compris en principe; on peut s'interroger toutefois sur ce que sera la publicité sur des valeurs, ou la promotion active de vente de valeurs; mais aucun règlement n'est prévu et, en général, nous estimons que la mesure législative est assez claire.

J'aimerais maintenant exprimer un autre point de vue. Je ne suis pas spécialiste de cette question, mais M. Macpherson pourra peut-être m'aider. La question de la passivité est également traitée dans la nouvelle loi ontarienne sur les valeurs, et je pense que la position des banques par rapport à cette loi dépendra de leur degré de passivité ou d'activité dans ces secteurs. Ce qui fait deux contrôles: celui de la loi ontarienne, et celui du présent projet de loi, en présumant que la passivité des banques dans ce secteur est bien ce qu'on veut ici.

Monsieur Macpherson, avez-vous quelque chose à ajouter à ce sujet?

**M. Macpherson:** Pas vraiment, Monsieur le président. Je pense que M. Kennett a bien traité de la question. Les banques n'étaient auparavant pas assujetties aux exigences en matière d'inscription, mais elles doivent maintenant s'inscrire d'une façon ou d'une autre, aux termes de la loi ontarienne sur les valeurs.

**Le sénateur Connolly:** Si elles sont membres d'un syndicat de placement?

**M. Macpherson:** Tout simplement si elles veulent s'occuper de valeurs. Les diverses banques ont donc négocié, avec la Commission des valeurs, le genre d'inscription qui leur est offert, négociations au cours desquelles la Commission tenait à maintenir la passivité des banques dans le commerce des valeurs.

**Le sénateur Connolly:** Il y a probablement des membres du Comité qui sont spécialistes de ces questions. Personnellement, je n'en suis pas un. Si je ne m'abuse, vous parlez du cas de X sociétés qui émettent certaines actions privilégiées. Ces actions peuvent être souscrites par un établissement financier, puis vendues au grand public par ce dernier et ses associés. Ceux-ci font de la publicité sur les titres, les taux, les points de vente—, etc., et une banque peut en être l'un des vendeurs. Je crois comprendre que si quelqu'un arrive à la banque et veut acheter



[Text]

these securities, the bank will sell them to them across the counter—and that is passivity.

**Mr. Kennett:** That is exactly correct.

**Mr. Scott:** To what extent, Mr. Kennett or Mr. Macpherson, does passivity involve some form of advertising that the vending facility is there?

**Mr. Kennett:** Well, Mr. Chairman, a bank can advertise or put up a sign that it deals in securities. The underwriting syndicate could advertise that the security for sale is available "at the following places," including the bank or the banks of X and Y or the banks of X, Y and Z. That is possible, but the bank itself could not, let us say, send out a letter to all of its depositors saying, "We have got these marvellous securities and you can't afford not to have some. Come into your local branch." That clearly would be prohibited for the banks. They can do it for Canada Savings Bonds, but not for securities.

**Senator Laird:** Well, all the more so advertising in the paper.

**Mr. Kennett:** That is exactly right.

**Senator Lang:** Do investment houses object to this section? Have there been any objections to it?

**Mr. Kennett:** My recollection is that they probably objected to it in its previous form, which did allow the banks to be active advertisers where they were in selling groups. The questioner is noting that the legislation has been changed in that regard and that they are passive.

The investment dealers appeared before this committee, and they wanted a clear distinction between the securities business and the banking business. There are some distinctions drawn in this legislation, but it is not as complete as the investment dealers originally wanted.

**The Chairman:** Well, it is not possible.

**Mr. Kennett:** No, it is not.

**The Chairman:** It is not possible to have a clear distinction.

**Senator Lang:** They will probably do your policing for you.

**Mr. Kennett:** I think they will, sir.

**Mr. Scott:** That is all I have to ask on that, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Then, Mr. Kennett, we spent some time, when you were before us some time ago, on the matter of the foreign storage of records and data processing of records outside of Canada, and that is in section 156.

**Senator Walker:** What page is that?

**Mr. Scott:** 156(4), at page 147.

**The Chairman:** I think section 156(4), which is on page 147 of Bill C-14, has been redrafted as against what was in Bill

[Traduction]

de tels titres, celle-ci les lui vendra au comptoir même, et c'est exactement ce qu'est la passivité.

**M. Kennett:** C'est tout à fait cela.

**M. Scott:** Dans quelle mesure, Monsieur Kennett ou Monsieur Macpherson, une banque peut-elle annoncer qu'elle vend de telles valeurs tout en demeurant passive?

**M. Kennett:** Monsieur le président, une banque peut annoncer qu'elle s'occupe de valeurs ou afficher un avis en ce sens. Le syndicat qui les souscrit peut annoncer que les valeurs à vendre peuvent être obtenues «aux endroits suivants», y compris à la, ou les, banques x, y et z. C'est possible, mais la banque elle-même ne pourrait, disons, envoyer une lettre à tous ses déposants pour les informer qu'elle a des valeurs fantastiques qu'ils ne peuvent laisser passer, les invitant à aller s'en acheter à leur succursale locale. C'est formellement interdit aux banques. Elles peuvent le faire pour ce qui est des obligations d'épargne du Canada, mais non pour les valeurs mobilières.

**Le sénateur Laird:** Encore moins en l'annonçant dans les journaux.

**M. Kennett:** C'est juste.

**Le sénateur Lang:** Les établissements de placement s'opposent-ils à cet article? Ont-ils présenté des objections à cet égard?

**M. Kennett:** Je me rappelle que certains s'étaient opposés à cet article dans sa forme antérieure, qui permettait aux banques de faire de la publicité active même dans les cas où elles faisaient partie de syndicats de placement. Vous remarquerez que la mesure législative a été modifiée à cet égard, et que les banques sont passives dans ce secteur.

Les courtiers qui ont comparu devant le Comité voulaient que soit établie une nette distinction entre le commerce de valeurs mobilières et le secteur des opérations bancaires. La présente mesure législative établit des distinctions à cet égard, mais pas autant que l'auraient voulu les courtiers en valeurs mobilières.

**Le président:** Ce n'est pas possible?

**M. Kennett:** Non.

**Le président:** Il est impossible d'établir une nette distinction.

**Le sénateur Lang:** Ils la feront probablement à votre place.

**M. Kennett:** C'est juste.

**M. Scott:** Je n'ai plus de questions à ce sujet, Monsieur le président.

**M. Kennett:** Monsieur Kennett, nous avons, quand vous avez comparu devant nous il y a un certain temps, parlé de la question de la tenue à l'étranger de registres et de données, et de leur traitement à l'extérieur du Canada, ce que vise l'article 156.

**Le sénateur Walker:** A quelle page?

**M. Scott:** Paragraphe 156(4), page 147.

**Le président:** Je pense que cet article a été reformulé par rapport à ce qu'il était dans le bill C-15, de façon à établir, si

[Text]

C-15, so as to provide, I would take it, conditions under which records could go out of Canada for further processing.

**Mr. Kennett:** Yes, sir, that is right.

**The Chairman:** And yet there is a condition attached to ensure that the Inspector will always have clear access to the information.

**Mr. Kennett:** That is correct, sir.

**The Chairman:** In regard to any point that I want to make, that is dealt with more particularly in section 156(4.2).

**Mr. Kennett:** Yes.

**The Chairman:** I think I had better read it, because there are a few things in connection with that. It states that:

... in the event that the Inspector is at any time of the opinion that the further processing outside Canada of information or data relating to any such copies, is incompatible with the fulfilment of his responsibilities under this Act, he may direct the bank to further process information or data relating to such copies in Canada and the bank shall forthwith comply with any such direction.

Now, what is the connotation of "further processing" that is referred to? What are you thinking of there?

**Mr. Kennett:** Well, I suppose it could be a situation where it was the further processing of essential accounting records, perhaps certain records relating to customers' accounts that we felt, in the development and extension of our supervisory responsibilities, were becoming essential for us and we felt ought properly to be here and to be processed here. I suppose we are reaching a little bit in that protective way. We have perhaps not too many particular examples in mind. Mr. Clennett, do you have any?

**Mr. Clennett:** The way the section in the previous part of it is worded, the idea is to leave the judgment as much as possible in the hands of the banks and to interfere to the minimum extent with their ordinary operations, so that, having set down the broad guidelines, they are permitted to do whatever, in their judgment, they think is appropriate.

**The Chairman:** Can I interrupt just for a minute? I think the amendments that you have proposed do require that a list of everything it is proposed to export for further processing be furnished to the Inspector General; and, secondly, that the records of things on that list that are to be exported for further processing shall be retained in Canada and, I think, furnished to the Inspector General.

**Mr. Clennett:** You are correct, sir, but the point is the definition of what you might call "further processing" is left to the judgment of the bank, given the broad guidelines and the act. They are in a position to go ahead and do it and, after the fact, or coincidental with the fact, to advise the Inspector of the action they have taken.

Now, if, in the light of examination of that, the Inspector looks at a given application and says, "Well, really this is, in our opinion, not further processing; this is something which we

[Traduction]

je ne m'abuse, les conditions dans lesquelles le traitement des registres peut s'effectuer à l'extérieur du Canada.

**M. Kennett:** C'est exact, Monsieur.

**Le président:** Il y a aussi une condition qui vise à assurer que l'inspecteur général aura toujours accès aux informations en cause.

**M. Kennett:** C'est juste, Monsieur.

**Le président:** Pour faciliter les choses, signalons que c'est visé au paragraphe 156(4.2).

**M. Kennett:** C'est exact.

**Le président:** Je préférerais le lire, car j'ai quelques questions à soulever à cet égard. Ce paragraphe dit entre autres ceci:

... si l'inspecteur estime que le fait de traiter à l'étranger ces renseignements et données constitue un obstacle à l'exécution de ses fonctions, il peut ordonner à la banque d'effectuer cette opération au Canada; la banque doit se conformer à cet ordre.

Dans la version anglaise, quelle est la connotation de further processing? Qu'entendez-vous par là?

**M. Kennett:** Eh bien! je suppose qu'il pourrait s'agir du traitement ultérieur de dossiers comptables essentiels, mettons, par exemple de certains dossiers relatifs à des comptes de clients, qui, à notre avis, joueraient un rôle essentiel dans l'expansion de nos responsabilités de surveillance et qui devraient par conséquent se trouver au Canada et être traités ici. Je crois que nous nous engageons un peu sur la voie de protectionnisme, dont nous n'avons peut-être pas, pour l'instant, beaucoup d'exemples concrets. M. Clennett, en avez-vous?

**M. Clennett:** A en juger d'après le libellé de ce qui précède, il s'agit de laisser aux banques le plus de latitude possible et d'intervenir le moins possible dans leurs opérations ordinaires, de sorte qu'après avoir établi les lignes directrices, elles aient la liberté d'agir de la façon qui leur semble la plus appropriée.

**Le président:** Puis-je vous interrompre un instant? A mon avis, les modifications que vous proposez exigent effectivement que la banque fournisse à l'inspecteur une liste de tous les documents qu'elle a l'intention de faire traiter à l'étranger et, en second lieu, que la description des renseignements figurant sur cette liste et devant être traités, soit conservée au Canada et, je pense, fournie à l'inspecteur général.

**M. Clennett:** Vous avez raison, monsieur, mais le fait est que la définition du «traitement» est laissée à la discrétion de la banque, vu la généralité des lignes directrices de la loi. Elles peuvent donc agir et, une fois qu'elles l'ont fait ou en même temps qu'elles le font, avertir l'inspecteur.

Supposons, donc qu'à la lumière de ces explications, l'inspecteur considère une demande précise et se dise: «A mon avis, il ne s'agit pas vraiment d'un traitement; ce sont des renseigne-



[Text]

would really want to have and I need for my duties." Then he is in a position to intervene. In other words, it permits the bank to go ahead rather than coming to ask "father" every time before they go and do something.

**The Chairman:** Yes, but as I recall the evidence, Canadian General Electric were before us and the sort of thing they were talking about was where records would be exported for further processing, and there were one or two places—I think, one was in the United States and one was in Antwerp—where the facilities for such further processing were available. The cost of the necessary equipment was such that those facilities were said to be too expensive for it to be done in Canada. So you had not thought, had you, of taking the approach, limiting it to that type of situation, rather than taking what you have done, the general approach to any records that may be exported?

**Mr. Clennett:** I think, sir, that the "further processing" has to be read in the light of the context of the previous sections, and in that respect perhaps some of this processing which might have been done in Antwerp would be against this legislation. In other words, the concept which is included in this legislation, in the broad concept of section 156(4), is that the basic data for the bank has to be maintained and processed in Canada, so that at all times it is available for the inspection and audit of the Inspector or such officers as he may designate.

**The Chairman:** Well, isn't it correct to say that what you have done in amending this section is really to remove the prohibition against any export of records for further processing, and then leaving it free for the exporter, for the bank, for instance, to export any records for which it wants to have further processing, done outside of Canada, so long as they give you a list of what it is proposed to export and so long as they give you copies of what is proposed to export?

**Mr. Clennett:** Well, that is true, sir, but it depends on the concept of what is meant by "further processing". Everything lies on the understanding of those words. For example, looking at a bank, it would be the feeling that, say, a current account ledger of a bank, a loan register of a bank, the records of how much somebody owes at any particular date, the particulars of payments, the transactions relating to it, et cetera, and any processing necessary to arrive at those positions—the balance sheet of the bank, the profit, the real estate holdings, the shareholdings of the bank—is, if you will, basic processing, not "further processing," all that would be done in Canada and would be available for audit. On the other hand, a computer company working with a bank might say, "Well, we can make this modeling program available. You can look at this and decide. We will take extracts from information about your loan accounts and your deposit accounts. You may want to amend your rates; perhaps you want to raise them or lower them. We could show what would be the effect. Or, if you were to drop this line of business or that, we could show what you are trying to project into the future.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, this attempts to meet the criticisms, the major criticisms by this committee, in fact by the House, committee and Canadian General Electric about the rigidity of the earlier wording. As you have said quite

[Traduction]

ments que j'aimerais bien avoir et dont j'ai besoin dans l'exécution de mes fonctions.» Il aurait alors le pouvoir d'intervenir. Autrement dit, la loi permet à la banque d'agir seule sans avoir à venir chaque fois demander la permission à «papa».

**Le président:** Oui, mais je me souviens du témoignage de la Compagnie Générale Électric du Canada qui nous disait que les dossiers seraient exportés pour être traités dans un ou deux centres, dont l'un était, je crois, aux États-Unis et l'autre à Anvers, où l'on trouve des ordinateurs capables d'effectuer ce genre de traitement. Cet équipement coûte si cher, nous dit-on, qu'il serait trop onéreux de le faire faire au Canada. Ainsi, vous n'aviez pas pensé, n'est-ce pas, aborder le problème de façon aussi restrictive, mais avez plutôt envisagé de façon générale tous les dossiers pouvant être exportés?

**M. Clennett:** Je crois, monsieur, que le «traitement» doit être compris dans le contexte des articles précédents et, de ce point de vue, il se peut qu'une partie de ce traitement qui aurait pu être fait à Anvers ait été contraire à cette loi. En d'autres mots, l'intention générale de la loi, tel qu'il appert au paragraphe 156(4), c'est de retenir et de traiter au Canada les données fondamentales de la banque, pour qu'en tout temps elles puissent être inspectées et vérifiées par l'Inspecteur général ou tout autre fonctionnaire qu'il pourrait désigner.

**Le président:** Alors est-il faux de dire que votre modification lève l'interdiction d'exporter les dossiers pour qu'ils soient traités à l'étranger, et donne à l'exportateur, à la banque, par exemple, la liberté d'exporter toute donnée qu'elle aimerait faire traiter à l'extérieur du Canada, à condition qu'elle vous donne la liste et une copie de celles qu'elle a l'intention d'exporter?

**M. Clennett:** Oui, c'est vrai, monsieur, mais tout dépend de ce que l'on entend par «traitement». Tout repose sur le sens que l'on donne à ce mot. On pourrait par exemple dire que son grand livre de compte courant, son registre de prêts, le relevé des dettes d'un client à telle ou telle date, et les modalités de paiement et autres transactions qui s'y réfèrent, etc., et tout traitement que nécessiterait l'obtention de ces renseignements, le bilan de la banque, les profits, les avoirs immobiliers, le capital actions de la banque, constitueraient en réalité un premier traitement et non «un traitement ultérieur», et toutes ces opérations seraient effectuées au Canada et pourraient faire l'objet d'une vérification. D'un autre côté, une entreprise d'ordinateurs travaillant pour la banque pourrait dire: «Nous pouvons vous programmer ces données selon ce mode d'interprétation. Vous pourrez vous décider après avoir examiné les résultats. Nous préleverons des renseignements de vos comptes de prêts et de dépôts. Si vous songez à modifier vos taux, pour les augmenter ou les diminuer, nous pourrions vous en montrer les effets. Ou encore, si vous laissez tomber telle ou telle affaire nous pourrions vous montrer où cela vous mènerait.

**M. Kennett:** Monsieur le président, ces modifications veulent faire justice aux principales critiques formulées par ce Comité et aussi par le Comité de la Chambre, ainsi que par la Compagnie Général Électric du Canada qui se plaignaient de

[Text]

correctly, this does provide for the possibility of the export of certain information for re-processing, for many reasons, and this seems to give the flexibility. I cannot believe that we do not have computer systems in Canada, both in the banks and in the private sector, that will not perform the basic accounting required by a bank. On the other hand, there may be, through General Electric and through software and hardware residing in Antwerp or somewhere else, a very sophisticated management information system which takes the basic accounts and juggles them and produces a whole range of other things the bank may want for its management purposes and that we do not require for the auditing of the bank, and that would be permitted.

**The Chairman:** But the basis upon which you would make your decision at any time to say "Stop exporting" relates to the items that appear on the list that has been provided by the banks to you, and the copies of the material or records that have been provided to you concerning which the banks indicate, "Those are the things we propose to export." At any time you may say, "My responsibilities are such that I must say any further processing of those records must be done in Canada."

**Mr. Kennett:** That is correct, sir.

**The Chairman:** I am not sure that the language is too clear, but that appears to be the meaning I get out of it.

**Senator Buckwold:** Does this apply also to foreign banks?

**Mr. Kennett:** Foreign banks will be permitted to establish bank subsidiaries under the Bank Act, and this will apply to those banking institutions, yes, sir.

**The Chairman:** Would you say that the provisions you have made by way of amending go so far that, concerning anything a foreign bank subsidiary wishes to export from Canada in the way of records, they will have to provide you with a list and with copies?

**Mr. Kennett:** Yes, sir.

**The Chairman:** Is that right?

**Mr. Kennett:** Yes, sir.

**Senator Connolly:** When this export is done, is it done through a computer feed or is it a physical export of documents?

**Mr. Kennett:** It could be either, sir.

**Senator Connolly:** If it is a computer feed, would you have any evidence that an export had been made?

**Mr. Kennett:** Well, under this legislation—and this was the chairman's point—they would have to explain; they would have to send us copies, presumably.

**Senator Connolly:** If they did not acknowledge it, suppose they wanted to do it by themselves, would you have any way of policing it?

**Mr. Kennett:** We would have a terrible time. Our vehicle for policing this kind of thing is through the external auditors of the bank. With the kind of staff we have there is just no way we could police the banks in sufficient detail, but the external

[Traduction]

la rigidité du libellé antérieur. Il est exact, comme vous l'avez dit, que la loi permet le traitement à l'étranger de certains renseignements, pour bien des raisons, et il semble donc que la loi ait été assouplie. J'ai cependant de la peine à croire qu'on ne trouve pas au Canada d'ordinateurs, dans les banques ou dans le secteur privé, capables d'effectuer les opérations comptables de base dont une banque a besoin. D'un autre côté, il se peut que la compagnie Général Électric ou des sociétés de logiciel et d'ordinateurs, installés à Anvers ou ailleurs, disposent d'un système très perfectionné de gestion des données qui, à partir de simples comptes, peut vous produire toute une gamme de nouvelles projections utilisables par la banque à des fins de gestion sans entrer dans le cadre d'une vérification des opérations de la banque et cela serait permis.

**Le président:** Mais ce sur quoi vous pouvez en tout temps, fonder votre décision «de cesser d'exporter», ce sont les renseignements figurant sur la liste que la banque vous fournit et les copies des documents ou dossiers à propos desquels la banque vous signale: «Voici les données que nous avons l'intention d'exporter». A tout moment donc vous pouvez dire: «Compte tenu de mes responsabilités, je demande que tout traitement ultérieur de ces dossier soit fait au Canada.»

**M. Kennett:** C'est exact, monsieur.

**Le président:** Je ne suis pas très sûr que le libellé soit clair, mais il semble que ce soit ce qu'il faut comprendre.

**Le sénateur Buckwold:** Ces dispositions visent-elles également les banques étrangères?

**M. Kennett:** En vertu de la Loi sur les banques, les banques étrangères pourront établir des filiales qui tomberont effectivement sous le coup de ces dispositions.

**Le président:** Diriez-vous donc que la portée des dispositions de cette modification est telle que les filiales de banques étrangères qui voudront exporter tel ou tel dossier du Canada devront vous fournir une liste des copies?

**M. Kennett:** Oui, monsieur.

**Le président:** Est-ce exact?

**M. Kennett:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Connolly:** Cette exportation se fait-elle par ordinateur ou s'agit-il d'un réel transport de documents?

**M. Kennett:** Ce pourrait être l'un ou l'autre, monsieur.

**Le sénateur Connolly:** S'il s'agit d'une communication par ordinateur, quelle preuve auriez-vous de l'exportation?

**M. Kennett:** Aux termes de cette loi, et c'était le point de vue du président, il faudrait, je suppose, que la banque le justifie et qu'elle nous fournisse les copies.

**Le sénateur Connolly:** Supposons qu'elle refuse de le faire ou désire le faire elle-même, quelles mesures de contrôle auriez-vous?

**M. Kennett:** Nous connaîtrions d'énormes difficultés. Notre seul instrument de contrôle en la matière passe par l'intermédiaire des vérificateurs indépendants. Compte tenu de nos effectifs, il serait absolument impossible de contrôler stricte-



**[Text]**

auditors of the bank, and there are two of them, do go in there with their teams and give special attention to head office functions. In this day and age the external auditors are giving a lot of attention to computer systems, their use and the security of those systems, and to foreign exchange trading, whatever may happen in the foreign exchange trading field and the checks that exist there. So those kinds of things are being given a lot of attention by external auditors. We might even give them a specific reference, if we became concerned.

**Senator Cook:** Can you give them direction?

**Mr. Kennett:** Yes, the minister can give them direction, sir.

**The Chairman:** Mr. Kennett, under these amending provisions, are you entitled to go further than look at the list that the banks must furnish you - I am talking about foreign bank subsidiaries now - and look at the copies of those documents and records, if these are the things that they wish to have further processed outside of Canada? Do you have a check on any matter of records or documents which the bank, a foreign bank subsidiary, wishes to send out of Canada but not for further processing?

**Mr. Kennett:** No, sir, I think we would have no effective control over that at all.

**The Chairman:** No?

**Mr. Kennett:** That is my colleagues' view too. No, we would have no effective control over that at all. On the other hand—and I began to think about this when Senator Buckwold commented—I think the problem area is generated more in relation to the foreign bank subsidiaries than some others, because some of them would find it very convenient to have their whole general ledgers or books of account kept with the parent bank.

**Senator Buckwold:** That was the point I was making, because it is quite possible that a bank whose head office is in New York with a branch in Montreal would be connected by computer and would want to do all their computer work, data processing, in the head office in New York. I gather this would preclude that.

**Mr. Kennett:** This would preclude that. On the other hand, it would not preclude the subsidiary of that bank from providing the parent bank with the information that the parent bank might need to consolidate its accounts, to exercise prudential control over its subsidiary; and that seems to me to be desirable.

**Senator Buckwold:** Is that done in the United States?

**Mr. Kennett:** Oh, yes.

**Senator Buckwold:** Insofar as Canadian banks are concerned?

**Mr. Kennett:** Yes.

**Senator Buckwold:** In other words, if a Canadian bank has a branch in New York, it cannot connect itself up with its head office computer in Montreal or Toronto?

**[Traduction]**

ment les banques, mais les vérificateurs externes, et il y en a deux, se rendent dans les banques avec leur équipe et examinent spécialement les opérations du siège social. De nos jours, ces vérificateurs s'intéressent beaucoup aux systèmes d'ordinateur, à leur utilisation et à leur sécurité, ainsi qu'aux échanges commerciaux internationaux, quoiqu'il arrive dans ce secteur et indépendamment des restrictions qui y existent. Les vérificateurs indépendants s'en occupent déjà, mais nous pourrions leur donner des pouvoirs spéciaux si nous avions des raisons de nous inquiéter.

**Le sénateur Cook:** Pouvez-vous leur donner des instructions?

**M. Kennett:** Oui, le ministre peut leur en donner, monsieur.

**Le président:** Monsieur Kennett, êtes-vous habilité, aux termes de ces modifications, à faire plus, qu'examiner les listes que les banques vous fournissent, et je pense maintenant aux filiales de banques étrangères, ainsi que les copies de ces documents et dossiers, si ce sont ces données-là qu'elles désirent faire traiter à l'extérieur du Canada? Avez-vous un moyen de contrôler le contenu des dossiers ou documents qu'une filiale de banque étrangère désire exporter à des fins autres que le traitement?

**M. Kennett:** Non, monsieur, je pense que nous n'aurions aucun contrôle efficace dans ce domaine.

**Le président:** Non?

**M. Kennett:** C'est également l'opinion de mes collègues. D'un autre côté, j'ai commencé à y penser lorsque le sénateur Buckwold a formulé ses remarques, et je pense qu'il y a surtout un problème en ce qui concerne les filiales des banques étrangères, parce que certaines trouvent très commode d'avoir l'ensemble de leurs grands livres généraux ou leurs livres de comptes à la banque-mère.

**Le sénateur Buckwold:** C'est là précisément ce que je prétendais, parce qu'une banque dont le siège social est à New York et qui possède une filiale à Montréal peut très bien être reliée par ordinateur et préférerait que tout le traitement des données se fasse au siège social à New York. J'en conclus qu'elle en serait ainsi empêchée.

**M. Kennett:** C'est exact. D'un autre côté, cela n'empêcherait pas la filiale de la banque de fournir à la banque mère les renseignements dont elle pourrait avoir besoin pour consolider ses comptes et pour exercer un contrôle, dicté par la prudence, sur sa filiale, ce qui me semble souhaitable.

**Le sénateur Buckwold:** Cela est-il fait aux États-Unis?

**M. Kennett:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** En ce qui concerne les banques canadiennes?

**M. Kennett:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** En d'autres termes, si une banque canadienne a une filiale à New York, il ne lui est pas possible de se relier à l'ordinateur de son siège social à Montréal ou Toronto?

[Text]

**Mr. Kennett:** I am sorry, sir, but I am not sure about that. I do not know of those kinds of controls in the United States. I do not believe those kinds of controls exist in the United States. They may be being contemplated. By and large, for U.S. banks it has not been a problem.

**Mr. Clennett:** They do exist in some countries in Europe though, and this is an area which is receiving increasing study.

**Senator Buckwold:** Well, I can envisage really a practical application of these very sophisticated computers, very expensive installations, being directed towards a central computing base which could be outside the country, just from the point of view of being able to provide the service. I do not know, but it may be almost too onerous on the foreign bank to have another computer system located in Canada where it may have only one branch.

**Mr. Kennett:** Well, Mr. Chairman, it certainly is more onerous than having it all done at head office. On the other hand, it provides certain protections in Canada and it is no more onerous for that new foreign bank than it is for any new Canadian bank, so I guess there is a parallel there in terms of cost effectiveness.

**Senator Cook:** These subsidiaries, of course, to all intents and purposes, would be chartered banks?

**Mr. Kennett:** They would indeed, sir.

**Senator Cook:** They would be subject to outside audit and you could give these outside auditors direction, just as you can your own?

**Mr. Kennett:** Yes, exactly.

**Mr. Scott:** Just one last question on that, Mr. Kennett. Do I understand correctly that the second half of subsection (4.2), that is the recall provision, if I can put it that way, by which the Inspector General is entitled to require that such processing be done in Canada, would be the instrument by which the Inspector would prevent further processing outside Canada of information that, in your opinion, was really information that should have been processed in Canada—basic information?

**Senator Connolly:** And that could be processed in Canada.

**Mr. Kennett:** Yes, that is correct.

**Mr. Scott:** I think that is a little different.

**Senator Connolly:** It is vastly different. If the facility is not available in Canada, then is the Inspector General expected to take an unreasonable stand and say, "You cannot do it in Canada"?

**Mr. Scott:** I would assume that if there is no facility in Canada, in all likelihood it would fall into the category of information that was being further processed, but the other half of the question is presumably something could be undergoing the further processing and still be material that could have been further processed in Canada and you would not interfere with it?

**Mr. Kennett:** No.

**Mr. Scott:** It is not a "Buy Canadian" exercise?

[Traduction]

**M. Kennett:** Je regrette, monsieur, mais je n'en suis pas certain. Je ne connais pas ces genres de contrôle aux États-Unis et je ne crois pas qu'ils y existent. Ils sont peut-être envisagés. A tout prendre, il n'y a pas eu de problèmes pour les banques américaines.

**M. Clennett:** Ces systèmes existent cependant dans certains pays européens et il se fait de plus en plus d'études dans ce domaine.

**Le sénateur Buckwold:** Je peux vraiment envisager une application pratique de ces ordinateurs très complexes, de ces installations très onéreuses, qui serait dirigée vers un central d'informatique pouvant être situé en dehors du pays, simplement pour être en mesure d'assurer le service. Je n'en suis pas certain, mais il pourrait être trop onéreux pour une banque étrangère d'avoir un autre système d'ordinateur situé au Canada où elle n'aurait peut-être qu'une filiale.

**M. Kennett:** Monsieur le président, c'est certainement plus onéreux que de tout centraliser au siège social. D'un autre côté, le système assure certaines protections au Canada et il n'est pas plus onéreux pour cette nouvelle filiale étrangère que pour une nouvelle banque canadienne. Je pense donc qu'il y a une parallèle en matière d'efficacité du coût.

**Le sénateur Cook:** De fait, ces filiales seraient bien entendu des banques à charte?

**M. Kennett:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Cook:** Elles seraient soumises à des vérifications de l'extérieur et vous pourriez donner à ces vérificateurs de l'extérieur les mêmes directives qu'à vos propres vérificateurs?

**M. Kennett:** Oui, exactement.

**M. Scott:** Une dernière question à ce sujet, monsieur Kennett. Suis-je en droit de comprendre que la deuxième partie du paragraphe (4.2) soit la disposition de révocation, si l'on peut dire, qui autorise l'inspecteur général à exiger que ce traitement soit effectué au Canada, constituerait l'instrument permettant à l'inspecteur d'empêcher de traiter à l'étranger des renseignements qui, à votre avis, auraient dû être traités au Canada—des renseignements de base?

**Le sénateur Connolly:** Et qui pourraient être traités au Canada.

**M. Kennett:** Oui, c'est exact.

**M. Scott:** Je pense que c'est un peu différent.

**Le sénateur Connolly:** C'est extrêmement différent. Si l'installation n'est pas disponible au Canada, peut-on s'attendre à ce que l'inspecteur général adopte une position déraisonnable et déclare «Vous ne pouvez pas le faire au Canada»?

**M. Scott:** Je présume que, s'il n'y a pas d'installation au Canada, il est très probable que les renseignements entreraient dans la catégorie de ceux ayant été plus amplement traités, mais l'autre partie de la question est présument qu'il existe quelque chose qui est à la base d'un plus ample traitement, tout en demeurant une chose qui aurait pu être plus amplement traitée au Canada et ne saurait la gêner?

**M. Kennett:** Non.

**M. Scott:** Ne s'agit-il pas d'acheter canadiens?



[Text]

**Mr. Kennett:** No, it is not.

**The Chairman:** Mr. Kennett, what would trigger action by you in saying, "From here on, what appears on the list and the copies of the documents that you contemplated exporting, they must be further processed in Canada"? What would trigger that action?

**Mr. Kennett:** Well, Mr. Scott was posing a question perhaps, but the question implied the answer. Mr. Clennett mentioned this a few minutes ago. We would not be asking them to come to us every time they wanted to export some information for further processing. In other words, there would be no provision for prior knowledge and approval; they would simply do it. But they would send us the material, and after the fact we might discover that in fact something had been sent abroad purportedly for further processing that we regarded as being part of the general ledger, part of the basic accounts of the bank, and indeed it was not a question of further processing at all, in which case we might want to do to them and say, "Well now, in what sense do you think this is further processing? We regard this as being a basic part of your accounting systems which we require in Canada" It would be in that kind of circumstance.

**The Chairman:** Well, that would only be where they would be exporting actual records, not copies of them?

**Mr. Kennett:** Yes.

**Mr. Scott:** It would be where they were doing what might be described as basic processing as opposed to management type, more sophisticated further processing, and you might look at subsection (4) and subsection (1) and say what is contained in a list of further processed material is in fact basic material.

**Mr. Kennett:** Yes. If it is sending outside of the country for processing material that we require in (1) and (4), you are quite right; then we would question that.

**Senator Lafond:** This is a little bit of a nuance that I would like cleared up. Mr. Scott asked if you can "prevent" further processing in Canada. Is it a case that the Inspector General can "prevent" or that the Inspector General can "require" further processing in Canada?

**Mr. Kennett:** "Require" further processing in Canada.

**Senator Lafond:** You do not prohibit—

**Mr. Kennett:** No, no.

**Senator Lafond:** So, if there were a further step coming up on the same data, they could still, if they wished, duplicate abroad and go on to a further step on the basis of the same data?

**Mr. Kennett:** Yes, that is correct.

**Senator Lafond:** Thank you.

**Senator Buckwold:** Could I ask just two questions? How would this affect the credit card operations of a foreign bank? Would those operations be restricted to Canadian data processing?

**Mr. Kennett:** Yes, sir, they would.

[Traduction]

**M. Kennett:** Non.

**Le président:** Monsieur Kennett, qu'est-ce qui vous amènerait à déclarer «A partir de maintenant ce qui est mentionné sur la liste et les exemplaires des documents que vous envisagez d'exporter doit être traité au Canada»? Qu'est-ce qui déclencherait cette intervention?

**M. Kennett:** M. Scott a peut-être posé une question, mais cette dernière impliquait la réponse. M. Clennett l'a mentionné il y a quelques minutes. Nous ne leur demanderions pas de venir nous trouver, chaque fois qu'ils désirent exporter des renseignements pour traitement. En d'autres termes, il n'y aurait pas de dispositions, en vue de connaissance et d'approbation préalables. Ils le réaliseraient simplement mais ils nous enverraient les matériaux, ce qui pourrait nous permettre de découvrir qu'en fait il a été envoyé à l'étranger, à des fins de traitement, quelque chose que nous considérons comme une partie du grand livre général, d'une partie des comptes de base de la banque et, qu'en fait, il n'est pas du tout question de traitement; auquel cas nous pourrions déclarer «Dans quel sens pensez-vous qu'il s'agit là d'un traitement? Nous considérons que c'est une partie fondamentale de votre système comptable dont nous avons besoin au Canada?» Ça serait un cas de ce genre.

**Le président:** Il ne s'agirait que des cas où ils exportent l'original des dossiers, pas des copies?

**M. Kennett:** Oui.

**M. Scott:** Ce serait lorsqu'ils font ce que nous pourrions décrire comme du traitement de base, par opposition au traitement plus complexe, du type gestion. Vous pourriez examiner les paragraphes (4) et (1) et dire que ce qu'ils contiennent, en tant que liste de matériaux traités, est en fait des matériaux de base.

**M. Kennett:** Oui, s'il s'agit de l'envoi à l'étranger de matériaux de traitement dont nous avons besoin en (1) et (4), vous avez parfaitement raison; nous exprimerions alors des doutes.

**Le sénateur Lafond:** Il y a là une petite nuance sur laquelle j'aimerais avoir des précisions. M. Scott a demandé si vous pouvez «empêcher» le traitement au Canada. Y a-t-il un cas où l'inspecteur général peut «empêcher» ou «demander» le traitement au Canada?

**M. Kennett:** «Demander» le traitement au Canada.

**Le sénateur Lafond:** Vous n'interdisez pas . . .

**M. Kennett:** Non, non.

**Le sénateur Lafond:** De sorte que s'il y avait une nouvelle phase pour les mêmes données, ils pourraient, s'ils le désiraient, établir le double à l'étranger et progresser d'une nouvelle phase pour les mêmes données?

**M. Kennett:** Oui.

**Le sénateur Lafond:** Merci.

**Le sénateur Buckwold:** Pourrais-je poser deux questions? Comment cela aurait-il des répercussions sur l'utilisation des cartes de crédit d'une banque étrangère? Ces opérations seraient-elles limitées au traitement des données canadiennes?

**M. Kennett:** Oui, monsieur.

[Text]

**Senator Buckwold:** And what about the situation of Canadian banks doing business in other parts of the world in their international operations? The Canadian bank that has a branch in London, or wherever it may be, is that precluded from these regulations?

**Mr. Kennett:** A branch or a subsidiary abroad would be subject to the laws of that country, and subsection (5), I believe, deals with that. Subsection (5) reads:

Subsection (4) does not apply in respect of records of a bank branch outside Canada or of clients of such a branch.

**Senator Buckwold:** Fine.

**Mr. Kennett:** So that is meant to handle that, sir.

**The Chairman:** Are there any other questions?

We will move on to the next subject. Are you ready now for the Canadian Payments Association?

**Mr. Scott:** Gentlemen, there were some subjects in this committee's recommendations under the heading of "The Canadian Payments Association" which did not find their way into Bill C-14. If we could just get your reaction and rationale for some of them, perhaps the summary is the best place to begin.

**Senator Molson:** At what page?

**Mr. Scott:** The Canadian Payments Association starts at page 14 of the summary.

This committee recommended that credit union centrals be required, in effect, by statute to accept responsibility for the payment of items submitted by their members within the framework of the CPA, and, as I appreciate the bill, that is not the intention of the bill. The intention is that this will be a matter for bylaw only, so that in effect the membership can decide, amongst themselves, whether or not that requirement is necessary. Am I right in that connection?

**Mr. Kennett:** That is correct, yes.

**Mr. Scott:** What is the rationale for that approach as opposed to making this, and one or two other matters, statutory in the public interest?

**Mr. Kennett:** I suppose this goes back to previous discussions that we had in this Committee and the basic rationale and approach of the legislation. The legislation attempts to set the framework within which the association of members determines the regulations and the operating procedures, including quite important operating procedures and requirements. These provisions would be set out in bylaws, rather than attempt to extend and complicate the legislation which is a new bill and will undoubtedly go through a certain evolution. It was felt that the flexibility would be best retained by moving this way, so that the members themselves could determine how this important association could best operate.

Now there are checks. The chairman must be an officer of the Bank of Canada, and that is solely to help ensure that the public interest is served by what happens in this association. It also will enable the bank to keep a close eye on the operations

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Et que dire des banques canadiennes qui font affaire dans d'autres parties du monde dans leurs opérations internationales? La banque canadienne qui a une succursale à Londres, ou n'importe où ailleurs, est-elle écartée dans ces règlements?

**M. Kennett:** Une succursale ou une filiale à l'étranger serait assujettie aux lois de ce pays et le paragraphe (5) traite je crois de cette question. Il est libellé comme suit:

Le paragraphe (4) ne s'applique pas aux livres d'une succursale située à l'étranger ou à ceux de ses clients.

**Le sénateur Buckwold:** Très bien.

**M. Kennett:** Cette disposition règle dont la question, monsieur.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Nous allons passer au sujet suivant. Êtes-vous maintenant prêt pour l'Association canadienne des paiements?

**M. Scott:** Messieurs, sous la rubrique «Association canadienne des paiements» il y a quelques sujets dans les recommandations du présent comité qui n'entrent pas dans le cadre du bill C-14. Si nous pouvions connaître vos réactions et votre point de vue pour certains d'entre eux, peut-être qu'il serait préférable de commencer par le résumé.

**Le sénateur Molson:** A quelle page?

**M. Scott:** L'Association canadienne des paiements débute à la page 16 du résumé.

Le Comité recommande que les centrales de caisse soient tenues par la loi d'assumer la responsabilité du paiement des effets soumis par leurs membres dans le cadre de l'ACP et, en évaluant le bill, je me rends compte que ce n'est pas là son intention. L'intention est que cette question fera l'objet de réglementation, afin que les membres puissent décider entre eux si cette exigence est nécessaire ou non. Ais-je raison à cet égard?

**M. Kennett:** Oui, c'est exact.

**M. Scott:** Quelle est la raison d'être de cette approche par opposition au fait de rendre statutaire cette question et une ou deux autres dans l'intérêt public?

**M. Kennett:** Je suppose que cela remonte aux discussions antérieures que nous avons eues au présent Comité, ainsi qu'au principe fondamental et à l'approche de la loi. Cette dernière essaye d'établir le cadre dans lequel l'association des membres détermine les règlements et les procédures de fonctionnement, y compris les procédures et les exigences très importantes de fonctionnement. Ces dispositions sont énoncées par règlements, plutôt que d'essayer d'élargir et de compliquer la loi qui est un nouveau bill et qui subira sans aucun doute une certaine évolution. On a pensé qu'on conserverait ainsi de la souplesse, afin que les membres puissent eux-mêmes déterminer comment peut fonctionner au mieux cette importante association.

Il y a maintenant les chèques. Le président doit être un agent de la Banque du Canada et ce, uniquement pour veiller à ce que ce qui se produit dans cette association soit dans l'intérêt du public. Cela permettra également à la banque de



[Text]

of the members should there be, at some stage, monetary implications, I suppose, but essentially it is a public interest concern.

The Inspector General of Banks will inspect the association annually and will report to the minister, the purpose being not to ensure its financial soundness but to ensure it is adhering to its own act and bylaws. And, finally, the bylaws must be approved by the Governor in Council, so once again there will be scrutiny of the bylaws and the Governor in Council will help ensure that the bylaws attend to the public interest. With these protections, the general approach has been to keep the law as simple as possible.

I might add that the system has worked very well under the Canadian Bankers' Association Act where this whole subject is really dealt with in about two sections permitting the banks to establish clearing systems, as I recall, and also providing that any bylaws written under that section of the Canadian Bankers' Association Act should be approved by the Treasury Board—I guess for historical reasons. So the system has really been able to develop under a framework which provides for minimal legislation.

**The Chairman:** Do you say that the system that you have provided in the bill conforms to the system that was used when the chartered banks operated the clearing house?

**Mr. Kennett:** I am not quite sure what you mean by that, Mr. Chairman. The situation has certainly changed, and it is complicated because we will have many more members and the members will not perhaps be as homogenous as they were under the Bank Act, although the banks themselves, I think, have from time to time had some considerable trouble relating to some of these kinds of things. So the situation is more complex. The law is more complex with the building in of these kinds of checks and balances, but I think it is adequate and I think most of the members regard the law as being adequate. Certainly we were made aware of, and I believe you heard, the resistance of credit unions and caisses, for example, to further extensions of the law in these fields.

**The Chairman:** Well, we heard from the caisses populaires and we heard their objections, but the caisses populaires did announce here in committee that they proposed to join the Canadian Payments Association.

**Mr. Kennett:** Yes, sir.

**The Chairman:** So, of course, that puts them in a position about paralleling the position of a chartered bank which would be a member of the association. But I am thinking about the others, the near-banks, the trust companies and the credit unions, that do not join the Payments Association; and I am thinking, notwithstanding that, about the authority they have with certain directorships, et cetera, and no group has control of the organization.

**Mr. Kenneth:** Well, Mr. Chairman, to the extent that credit unions, caisses and trust companies are members, there are the provisions in clause 84 which try to deal with financial stability. To the extent that they are not members then they would, if

[Traduction]

suivre de près les opérations des membres, dans le cas où il y aurait, je suppose, des implications monétaires à un certain stade, l'intérêt public demeurant toutefois la principale préoccupation.

L'inspecteur général des banques inspectera l'association tous les ans et rendra compte au ministre, l'objectif n'étant pas d'assurer la solidité financière mais plutôt le respect des lois et règlements. Pour terminer, ces derniers doivent être approuvés par le gouverneur en conseil, de sorte qu'il y aura de nouveau un examen approfondi des règlements et que le gouverneur en conseil s'assurera qu'il se préoccupe de l'intérêt du public. Avec ces mesures de protection, l'approche générale a consisté à maintenir la loi aussi simple que possible.

Je pourrais ajouter que le système a très bien fonctionné avec l'association des banquiers canadiens, où on s'est vraiment occupé de toute la question, avec environ deux articles autorisant des banques à établir les systèmes de compensation et prévoyant également que tout règlement rédigé en vertu de cet article de l'association des banquiers canadiens doit être approuvé par le Conseil du Trésor, pour des raisons historiques je suppose. Le système a vraiment pu se développer dans un cadre prévoyant une législation minimale.

**Le président:** Prétendez-vous que le système que vous avez prévu dans le bill est conforme à celui qui était utilisé lorsque les banques à charte utilisaient la chambre de compensation?

**M. Kennett:** Monsieur le président, je ne suis pas certain de ce que vous voulez dire. La situation a certainement changé et elle est compliquée, parce que nous aurons beaucoup plus de membres et qu'ils ne présenteront peut-être pas le caractère d'homogénéité qu'ils avaient, en vertu de la Loi sur les banques, bien que je pense que ces dernières éprouvent de temps à autre beaucoup de difficultés en ce qui concerne certaines de ces choses. La situation est donc beaucoup plus complexe. La loi est plus complexe avec l'incorporation de ces chèques et soldes, mais je pense qu'elle est convenable et que la plupart des membres la jugent comme telle. Bien sûr, on nous a expliqué le problème et je pense que vous avez entendu parler de la résistance des caisses d'épargne et de crédit à une plus grande extension de la loi dans ces domaines.

**Le président:** Nous avons entendu parler des caisses d'épargne et de leurs objections, mais elles n'ont pas annoncé ici au comité qu'elles envisageaient de se joindre à l'Association canadienne des paiements.

**M. Kennett:** Oui monsieur.

**Le président:** Elles se trouvent ainsi placées comme les banques à charte qui seraient membres de l'association. Mais je pense aux autres, les quasi-banques, les sociétés de fiducie et les caisses d'épargne et de crédits qui ne deviennent pas membres de l'Association canadienne des paiements; et je pense, en dépit de cela, à l'autorité qu'ils ont à l'égard de certaines administrations, etc., or, aucun groupe ne les contrôle.

**M. Kennett:** Eh bien, monsieur le président, dans la mesure où les caisses d'épargne et de crédit, les caisses populaires et les sociétés de fiducie sont membres, l'article 84 du bill contient des dispositions où l'on tente de traiter de la stabilité

[Text]

they entered the system at all, enter it through a member and the soundness of the member would have to be determined, but that is the same as the existing situation. The fact is that everyone in the system now accesses the system through a chartered bank. I have forgotten what the evidence was before you, but this was a matter that was discussed quite a lot by the banks. I believe you had a number of questions to ask the banks about their responsibility for the people on behalf of whom they act in the clearings.

**The Chairman:** Well, if the bank is representing a trust company that wants to clear under the present system, not under the new system, then there has to be an agreement between the chartered bank and the particular trust company setting out the terms and conditions, the security, et cetera, in order that the bank will assume responsibility as though it were their own obligation.

**Senator Cook:** There is probably a fee involved.

**The Chairman:** Isn't that correct?

**Mr. Kenneth:** Yes.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Cook:** I say there is probably a fee involved.

**Senator McIlraith:** You can be sure of that.

**The Chairman:** Well, why not?

**Senator Connolly:** Would you have to look behind that member?

**The Chairman:** We made fourteen recommendations because we were awfully concerned that you had two elements in the Payments Association; you had the chartered banks, who had been running the clearing house, and therefore you had to assume that they were fully knowledgeable; and then you had the near-banks, but you could not assume that they were fully knowledgeable because if they came within the category that wished to use clearing-house facilities they had to make their deal or their agreement with a chartered bank. Therefore, our fourteenth recommendation was this:

In view of the long experience of banks in operating the present clearing and settlements systems the regulations passed pursuant to the CPA should include a provision establishing a two-year transitional period during which the current administrative control policies and procedures provided to the clearing and settlement system by the CBA, through the chartered banks, shall be maintained in force in order to permit an orderly phasing-in of the new administrative control policies and procedures of the CPA and as insurance against unforeseen difficulties in developing and implementing the proposed new electronic funds transfer system.

[Traduction]

financière. Dans la mesure où elles ne sont pas membres alors, si elles changeaient d'avis, elles seraient admises par l'intermédiaire d'un membre dont le crédit devrait être établi, ce qui ne change pas grand-chose à ce qui se passe à l'heure actuelle. Le fait est que quiconque fait partie du système y a maintenant accès par l'intermédiaire d'une banque à charte. J'ai oublié que les preuves ont été avancées mais cette question a fait l'objet de longues discussions par les banques. Je crois que vous aviez un certain nombre de questions à poser aux banques relativement à leur responsabilité à l'égard des personnes au nom desquelles elles agissent pour les compensations.

**Le président:** Eh bien, si la banque représente une société de fiducie qui veut effectuer des opérations de compensation dans le cadre du système actuel, et non en vertu du nouveau système, il faudra alors conclure une entente entre la banque à charte et la société de fiducie en cause afin de fixer les conditions, la garantie, etc. de façon dont la banque assumera sa responsabilité, comme s'il s'agissait de sa propre obligation.

**Le sénateur Cook:** Il y a probablement un droit en cause.

**Le président:** Est-ce vrai?

**M. Kenneth:** Oui.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Je dis qu'il y a probablement un droit en cause.

**Le sénateur McIlraith:** Vous pouvez en être certain.

**Le président:** Eh bien, pourquoi pas?

**Le sénateur Connolly:** Faudrait-il que vous établissiez le crédit de ce membre?

**Le président:** Nous avons fait quatorze recommandations parce que nous étions très inquiets du fait qu'il y avait deux éléments dans l'Association des paiements: vous aviez d'une part les banques à charte qui avaient assuré le fonctionnement de la chambre de compensation et vous deviez présumer par conséquent qu'elles étaient bien informées; vous aviez d'autre part les quasi-banques pour lesquelles vous ne pouviez présumer qu'elles étaient bien informées puisque si elles tombaient dans la catégorie des sociétés désirant transiger par le biais de la chambre de compensation, elles devaient s'entendre à cet égard avec une banque à charte. Voici donc qu'elle était notre 14<sup>e</sup> recommandation:

Compte tenu de la longue expérience des banques dans l'exploitation du système actuel de compensation et de règlement, les règlements adoptés conformément à l'ACP devraient prévoir une période de transition de 2 ans au cours de laquelle les mesures de contrôle administratif et procédures actuelles fournies au système de compensation et de règlement par l'Association des banquiers canadiens, par l'intermédiaire des banques à charte, resteront en vigueur de façon à permettre la mise en œuvre progressive des nouvelles mesures de contrôle administratif et procédures de l'association canadienne des paiements et en vue de s'assurer contre toute difficulté imprévue lors de l'aménagement et de l'exploitation du nouveau système électronique de virements de fonds.



**[Text]**

We made that recommendation to, I suppose, allay our fear, our concern that some of the people who were coming new into this organization might wish to take a greater hand early in the operation of the system, and we felt, with the people who have been running the system, the policies they have had, and the practices they have had, this should be the way in which it would be run during a transitional period. This gave us a great deal of concern.

**Mr. Kennett:** Yes, Mr. Chairman. I will invite Mr. Clennett to speak on this. My understanding is that the drafters of the legislation have provided for the possibility of an interim period when the CBA rules would continue to apply and the banks would continue to be responsible for the settlement clearing system until The Canadian Payments Association was sufficiently well established and the members brought together to take over that responsibility from the banks.

I must say that I very well understand the concerns, and that I appreciate those concerns. From your point of view, and from the discussions that we have had with the various potential members, they are all prepared to behave in the way that you would wish they would behave. They all recognize that for the first few years of the life of this association—even apart from this interim phasing-in period when they will run this association under the rules that are currently in use and that have been established by the Canadian Bankers' Association—it will take some time before the new members, as people directly involved with an important say in the development of future systems, will feel sufficiently confident to want to start to change and develop those rules. So I suppose that if we are apart at all in that we feel that the participants are going to behave in a way that you would approve of, and we do not need to legislate that behaviour; whereas you are inclined to take no chances with them and to legislate.

**Senator Laird:** How about in ten years' time, at the next revision?

**Mr. Kennett:** Well, ten years from now the system will be well and truly established and we will know very well how well it works and who was right.

**The Chairman:** Well, the whole function of the Bank Act is to provide a method for the control, direction and operation of banks, and we go into considerable detail in connection with what they can and cannot do, and in what way they shall do a lot of things, and things they shall not do. But in the case of the Canadian Payments Association for many things it is to be an act of faith.

**Mr. Kennett:** Well, Mr. Chairman, it is not entirely an act of faith because, as I mentioned before, the chairman will be an officer of the Bank of Canada, and the bylaws all have to be approved by the Governor in Council. That is not an act of faith; that is a fairly tight, continuous control, in fact, over that operation to make sure that the public interest is looked after. But it also reflects the fact that this is an experiment. It

**[Traduction]**

Nous avons fait cette recommandation, je suppose, de crainte que certains des nouveaux venus dans cette organisation ne puissent, dès le début, vouloir y jouer un rôle très important et nous avons cru, tout comme les personnes qui assurent le fonctionnement du système, compte tenu des règles et des méthodes utilisées que le système devrait fonctionner de cette façon pendant une période de transition. Cela nous a donné beaucoup d'inquiétudes.

**M. Kennett:** Oui, monsieur le président. J'inviterai M. Clennett à parler à ce sujet. Selon moi, les rédacteurs du projet de loi ont prévu une période transitoire pendant laquelle les règles de l'Association des banquiers canadiens continueraient à s'appliquer et pendant laquelle les banques continueraient à s'occuper du système de compensation et de règlement jusqu'à ce que l'Association canadienne des paiements soit suffisamment bien établie et que les membres se réunissent afin de reprendre cette responsabilité aux banques.

Je dois dire que je comprends très bien ces préoccupations ainsi que leur importance. D'après ce que vous dites et d'après les discussions que nous avons eues avec divers membres éventuels, ils sont tous disposés à se comporter comme vous le voudriez. Ils reconnaissent tous qu'au cours des premières années d'existence de cette association—à part même cette période transitoire durant laquelle ils dirigeront cette association selon les règles qui existent à l'heure actuelle et qui ont été fixées par l'Association des banquiers canadiens—il faudra quelque temps avant que les nouveaux membres, en tant que personnes ayant directement un mot important à dire dans l'élaboration des futurs systèmes, se sentent suffisamment en confiance pour commencer à changer et à élaborer ces règles. Je suppose donc que si nous sommes vraiment détachés, c'est parce que nous estimons que les participants vont se comporter d'une façon que vous approuveriez et nous n'avons pas besoin de légiférer relativement à ce comportement; alors que vous auriez plutôt tendance à ne pas vouloir courir de risques et à légiférer.

**Le sénateur Laird:** A votre avis que sera le système dans dix ans, lors de la prochaine révision?

**M. Kennett:** Eh bien, dans dix ans, le système sera bel et bien établi de sorte que nous saurons si tout fonctionne à merveille et qui avait raison.

**Le président:** Eh bien, le rôle essentiel de la Loi sur les banques est de prévoir une méthode pour le contrôle, la direction et le fonctionnement des banques, nous donnons beaucoup de détails sur ce qu'elles peuvent et ne peuvent pas faire et sur la façon dont elles devraient procéder pour faire ou ne pas faire quantité de choses. Mais dans le cas de l'Association canadienne des paiements, il s'agit, à bien des égards, d'un acte de foi.

**M. Kennett:** Eh bien, monsieur le président, il ne s'agit pas entièrement d'un acte de foi parce que, comme je l'ai déjà mentionné, le président sera administrateur de la Banque du Canada et tous les règlements devront être approuvés par le gouverneur en conseil. Ce n'est pas un acte de foi qu'il s'agit, mais bien plutôt d'un contrôle serré et continu permettant d'assurer qu'on veille à l'intérêt public. Mais cela laisse enten-

[Text]

is something new, and we do not want to build in too much legislation that may prove heavy and not necessarily fully applicable.

**The Chairman:** When you tell us that the new members coming into the Payments Association appreciate their lack of knowledge and experience and would be guided, there is nowhere in the bill where it says that.

**Mr. Kennett:** No, sir, that is true.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, could I ask this? I take it that there would be no concern over the activity within the Canadian Payments Association of the members of the present payments organization who are accustomed to its functioning. The new people who might be coming in might be the cause of concern.

I take it also that if new people decide not to join directly but to come in under the umbrella of an existing member, a chartered bank, for example, you would not have to look behind that chartered bank for their conduct. You could pretty well control that, because the member chartered bank, in doing the clearing for these near-banks, would be able to require them to keep in line—is that so?

**Mr. Kennett:** I think that is essentially how it would work.

**Mr. Clennett:** Perhaps I could just shed either a little light or confusion on this. In the "Payments Association" or clearing arrangements that exist today there are two real kinds of liability or concern. If you happen to be a clearing bank, say any one of them, the Bank of Montreal, and somebody is your client, for instance a trust company, you take all of the items which come from them, all of the cheques, drafts and money orders that have been deposited in their branches and through their system, and they will come up to the Bank of Montreal and be cleared by the Bank of Montreal to the system. In that respect the trust company's responsibility to the Bank of Montreal is neither more nor less than, say, any merchant's, Molson's, Steinberg's—you name them. In other words, if by any chance the cheque which they deposited is not good, not because it is their fault but because the person who gave it to them doesn't have any money, and it is returned "NSF", then you go back down the chain to the trust company or to the merchant, and even down to the individual account, if it is a small personal account, and get your money back.

**The Chairman:** But, at that point, the chartered bank which stands at the top and does the actual clearing for that trust company is the one that is liable?

**Mr. Clennett:** That is right, but it is liable in exactly the same context as it is if it is the banker for Steinberg's or whoever.

**The Chairman:** Yes.

[Traduction]

dre également qu'il s'agit d'une expérience, de quelque chose de nouveau et nous ne voulons donc y incorporer trop de textes législatifs qui pourraient alourdir la loi sans être nécessairement entièrement applicables.

**Le président:** Lorsque vous nous dites que les nouveaux membres de l'Association canadienne des paiements se rendent compte de leur manque de connaissances et d'expérience et accepteraient d'être guidés, il n'y a aucune précision à ce sujet dans le projet de loi.

**M. Kennett:** Non, monsieur; vous avez raison.

**Le sénateur Connolly:** Permettez-moi, monsieur le président, de poser la question suivante. Si je comprends bien, on n'aurait pas à se préoccuper au sein de l'Association canadienne des paiements de l'activité des membres de l'organisation actuelle qui savent comment elle fonctionne. Ce sont les nouveaux membres qui pourraient être source de préoccupations.

Je crois comprendre aussi que si de nouveaux arrivants décident de ne pas adhérer directement, mais de demander plutôt la protection d'un membre existant, une banque à charte par exemple, vous n'auriez pas à établir le crédit de cette banque à charte. Vous pourriez très bien le vérifier vous-même parce que la banque à charte qui est membre, en effectuant les opérations de compensation pour ces quasi-banques, pourrait exiger d'elles qu'elles respectent vos règles. Est-ce bien le cas?

**M. Kennett:** Je crois que c'est essentiellement de cette façon que les choses se passeraient.

**M. Clennett:** Je pourrais peut-être jeter un peu de lumière ou de confusion sur ce point. Dans le cadre d'une association de paiement ou en vertu des accords de compensation qui existent aujourd'hui, il y a vraiment deux sortes de responsabilité. S'il se trouve que vous êtes une banque de compensation, la Banque de Montréal par exemple, et que vous avez comme client une société de fiducie, par exemple, vous prenez tous les effets, provenant des succursales, tous les chèques, lettres de change et mandats qui ont été déposés chez elles et par l'intermédiaire de son système, vous les récupérez à la Banque de Montréal et c'est elle qui opérera la compensation. A cet égard, la responsabilité de la société de fiducie envers la Banque de Montréal n'est ni plus ni moins que celle, disons, de n'importe quel marchand, envers Molson, Steinberg, peu importe la société. Autrement dit, s'il arrivait que le chèque que la société a déposé ne soit pas bon, non par sa faute, mais plutôt parce que la personne qui le lui a remis n'a tout simplement pas d'argent sur son compte et qu'on le renvoie portant la mention «sans provision», vous remontez la chaîne jusqu'à la société de fiducie ou au marchand et même jusqu'au compte du particulier, s'il s'agit d'un petit compte personnel, et vous récupérez votre argent.

**Le président:** Mais c'est alors la banque à charte qui se trouve au sommet de la pyramide et qui effectue la compensation, car c'est cette compagnie de fiducie qui est responsable?

**M. Clennett:** C'est exact, mais elle est responsable tout comme l'est le banquier pour Steinberg ou n'importe quelle autre société.

**Le président:** Oui.



[Text]

**Mr. Clennett:** Regarding anything which that bank puts into the system it is responsible to the other "players", the other clearing members around the table. It has received credit for them, and if the item should, through no fault of anybody's on that side of the fence, be "NSF" and returned to that bank, it will be up to them to get the money back from the people who have given it to them. That is one half of the equation, and in that context the banks are completely responsible; and, equally, although it is up to the clearing rules, just the ordinary rules of an endorsement and holder in due course, I think there are lawyers here present who would agree that a credit union local would be responsible to its central if a central was a member. I mean, it is just because the instrument is no good that you go back to the original person to whom you gave value for the instrument.

The other side of the equation though is one on which I think there is more confusion, and that is that items which are drawn on a trust company today, say, or a credit union today, or a loan company today, and are cleared through a bank—I think there might be conflicting views presented to this committee in the bankers' testimony and I think they should speak for themselves, but from my information back in the days when I used to be in the banking trade, it was my impression, and I think some banks still share the view, that they are indeed not responsible. In other words, supposing that I am a banker of XYZ Bank and the AB Trust Company is my client and I go to the clearing house. I do not feel that I have to do any more than present it to that trust company. If they have money, fine. If they do not have money I will return it in exactly the same way as I would return it if it had been drawn on a merchant client.

In support of that, the present bylaws may be a little vague, but they provide for a return of items drawn on such an institution within twenty-four hours. Practically, I think it is up to the members to decide the kind of responsibility they expect. In other words, they are the people who are going to present items, and this is the way the legislation provides that they will determine the liability each one of them has, whether indeed that is so, but there is no reason why a credit union central should have a greater liability than a bank would have in a similar circumstance.

**The Chairman:** Now what you are saying is that whatever role a near-bank plays, whether it becomes a member or whether it makes use of a member to deal with its clearing, the liability of the member is complete, whether he is a member or he is dealing through a member.

**Mr. Clennett:** I am not quite clear we are on all fours. If I as a clearing member, in other words, as a member that is going to go to the clearing house, take items from a trust company or perhaps from an independent credit union, and present them to other members, and, in turn, I am the channel by which things

[Traduction]

**M. Clennett:** En ce qui concerne tout ce que cette banque peut faire entrer dans le système, elle est comptable envers les autres «joueurs», les autres membres participants qui se trouvent autour de la table. Ces derniers lui ont fait confiance et s'il arrivait que, sans qu'il y ait faute de qui que ce soit de ce même côté, l'effet revienne portant la motion «sans provision» ou soit retourné à la banque en question, cette dernière devrait se faire rembourser par la personne qui le lui aurait remis. Il s'agit de la première moitié de l'équation et dans ce contexte les banques sont entièrement responsables; et, bien que cela dépende des règles de compensation, celles qui sont applicables dans le cas d'un endossement et d'un détenteur, je crois qu'il y a des avocats ici présents qui conviendraient avec moi qu'une caisse d'épargne ou de crédit locale serait comptable à sa caisse centrale si cette dernière était membre de l'Association. Ce que je veux dire, c'est que c'est tout simplement parce que l'effet n'est pas valide que vous remontez à la personne qui l'a remis pour une certaine valeur.

Quant à l'autre partie de l'équation, elle prête encore plus à confusion; il s'agit des effets qui sont tirés aujourd'hui sur une société de fiducie, une caisse d'épargne ou de crédit, une société de prêts, et qui sont compensés par l'intermédiaire d'une banque. Je crois que certaines opinions contradictoires pourraient être émises par les banquiers qui comparaitront devant le présent comité et je crois qu'ils devraient alors parler en leur nom. Mais si je me reporte à l'époque où j'étais moi-même de la partie, j'avais l'impression que les banques, et je crois que certaines partagent encore cette opinion, ne sont pas responsables. Autrement dit, à supposer que je sois un banquier de la banque XYZ, que la société de fiducie AB soit mon client et que je m'adresse à la chambre de compensation, je ne crois pas avoir autre chose à faire qu'à présenter mon effet à cette société de fiducie. Si elle dispose des fonds, tant mieux. Dans le cas contraire, je le retournerai exactement comme je le ferais si le chèque avait été tiré sur un client-marchand.

A cet égard, il se peut que les règlements actuels soient assez vagues; ils prévoient en effet le renvoi dans les 24 heures d'un effet tiré sur ce genre d'institution. En pratique, je crois que c'est aux membres à décider du genre de responsabilité auquel ils s'attendent. En d'autres termes, ce sont eux qui vont présenter des effets et c'est ainsi que la loi prévoit qu'ils détermineront la responsabilité qu'assume chacun d'eux, si tel est en fait le cas. Toutefois, il n'y a pas de raisons pour lesquelles la centrale des caisses d'épargne et de crédit devrait avoir plus de responsabilités qu'une banque dans une situation semblable.

**Le président:** Vous dites que quel que soit le rôle joué par une quasi-banque, qu'elle devienne membre ou qu'elle passe par un membre pour compenser ses effets, la responsabilité du membre est complète, qu'il soit membre ou qu'il passe par un membre.

**M. Clennett:** Je ne suis pas sûr de bien m'exprimer. Si je participe à la compensation—en d'autres termes, je suis participant et à ce titre vais m'adresser à la Chambre de compensation, prendre les effets d'une société de fiducie, voire d'une caisse d'épargne ou de crédit indépendante et les présenter à

[Text]

come, drawn on that local credit union or that trust company, I am saying I am not responsible; I am not giving a blank cheque, if you will, to that trust company to sign cheques *ad infinitum*.

However, I would emphasize here I think what we are saying is that it is up to the members of that "club" to write down the rules. I do not think we should legislate either the trust companies, the banks or credit unions into that sort of position; they should sit down and make their own rules as to the extent of the liability that they are prepared to assume.

**The Chairman:** What does a member have to do that a near-bank that is not a member of the association does not do?

**Mr. Clennett:** Nothing, sir.

**The Chairman:** Well, I think there is.

**Mr. Clennett:** Well, not unless he is a clearing member. If he is not a clearing member, nothing, sir.

**The Chairman:** But if a trust company becomes a bank then, of course, it is a member; it must be a member.

**Mr. Clennett:** But he can still be cleared through.

**The Chairman:** Well, if a trust company becomes a member of the association it has to carry its load of the cost of carrying on the clearing house facility?

**Mr. Clennett:** That is right.

**The Chairman:** And it has to maintain a deposit with the Bank of Canada, doesn't it?

**Mr. Clennett:** No, sir. Again, if we look at the system that is visualized, consider a trust company that wishes to become a member and a trust company that chooses not to become member, and let us assume that each of them decides that in point of fact they are going to clear their items or have their items cleared and presented through the same bank, so that they are, in terms of operations, other than membership, completely identical. Just to take names because they are familiar to me, there is the Eastern Canada Savings and Loan in Nova Scotia, and there is the Nova Scotia Trust Company in Nova Scotia, or Nova Scotia Savings, two independent organizations; one could be a member, the other not. They could both decide that they wanted to clear through the same bank. Now, you are absolutely right that the one which is a member would have to bear whatever the costs of membership are, which would relate to their volume of clearings probably, but that is just paying the costs of the association. Beyond that, they would sit down and negotiate with the bank that is dealing with them and say, "How much are you going to charge me for doing this work? How much in balances should I have to keep?" unless there are some rules in the association, but, as far as we have established, there is no requirement for anything.

**The Chairman:** No, but who could clear?

[Traduction]

d'autres participants, je deviens donc à mon tour le «canal» par lequel les effets arrivent de la caisse d'épargne ou de crédit locale ou de la société de fiducie—je ne veux pas dire que je ne suis pas responsable mais je ne vais tout de même pas donner un chèque en blanc, à cette société de fiducie pour qu'elle signe des chèques à l'infini.

Toutefois, nous voulons dire en fait qu'il incombe aux participants du club d'énoncer leurs propres règlements. En effet, ce n'est pas à nous de placer les sociétés de fiducie, les banques ou les caisses d'épargne et de crédit dans ce genre de situation; elles devraient donc se rencontrer pour établir leurs propres règles quant à l'importance des responsabilités qu'elles sont prêtes à assumer.

**Le président:** Quelles sont les obligations du participant, qu'une quasi-banque non-membre n'est pas tenue d'assumer?

**M. Clennett:** Il n'y en a pas.

**Le président:** Eh bien, d'après moi, il y en a.

**M. Clennett:** Il n'y en a pas, sauf s'il est participant à la compensation. Sinon, il n'y en a pas.

**Le président:** Mais si une société de fiducie devient banque, elle devient obligatoirement participante.

**M. Clennett:** Mais, elle peut encore faire compenser ses effets.

**Le président:** Si une société de fiducie devient membre de l'Association, elle doit défrayer une partie des coûts d'exploitation de la chambre de compensation?

**M. Clennett:** C'est exact.

**Le président:** Et elle doit effectuer un dépôt à la Banque du Canada, n'est-ce pas?

**M. Clennett:** Non. Considérons le système sur le plan concret: prenons le cas d'une société de fiducie qui désire devenir membre et d'une autre, qui ne le désire pas. Supposons maintenant que chacune d'elles décide de faire compenser et présenter les effets par la même banque, elles sont donc, sur le plan opérations—en dehors de la considération participation—complètement identiques. Ne serait-ce que pour vous citer des noms qui me sont familiers, il y a là *Eastern Canada Savings and Loan* en Nouvelle-Écosse et la *Nova Scotia Trust Company* également en Nouvelle-Ecosse ou encore la *Nova Scotia Savings*, qui représentent deux organismes indépendants: l'une pourrait être membre et l'autre pas. Elles pourraient toutes deux décider de faire compenser leurs effets par la même banque. Vous avez raison de dire que celle qui est membre devra payer les coûts de participation qui seront fonction du volume des effets à compenser probablement, mais cela veut dire en fait payer les coûts de l'Association. Cela mis à part, elles s'efforceront de négocier avec la banque avec laquelle elles font affaire et diront: «Combien allez-vous nous demander pour ce service? Combien devrais-je garder en matière de soldes?» Donc, à moins que l'association possède des règles précises mais apparemment il n'y en a aucune...

**Le président:** Non, mais qui peut faire compenser ses effets?



[Text]

**Mr. Clennett:** Well, the member could clear, but we would expect that in point of fact out of the potential, say, hundred members there will probably be only a dozen clearing members.

**The Chairman:** Would there be any, other than chartered banks?

**Mr. Clennett:** Yes, probably one organization for the credit unions; probably one organization for the caisses populaires; and probably one, maybe two, if they are trust companies. They do not have to deal with their own generic group.

**The Chairman:** Such an organization would have itself to be a member of the Payments Association.

**Mr. Clennett:** Yes.

**The Chairman:** Then what entities have to maintain deposits with the Bank of Canada?

**Mr. Clennett:** I do not think it would go that way, because it would require the permission of the Bank, but I suppose you could say, theoretically, down to one bank. I think that is an exaggerated case, but I do not think there is a requirement that they have deposits with the Bank of Canada. I am speaking from memory.

**Senator Connolly:** Certainly every clearing member.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, in practice clearing members would have to settle balances with the Bank of Canada. I think that is probably the way the system works, and in fact the Desjardins group said that they would be prepared to keep settlement balances with the Bank of Canada as a clearing member. This was in their last submission, I guess.

**The Chairman:** Well, the caisses populaires said that.

**Mr. Kennett:** That is right, the Caisses Populaires Desjardins said they would be prepared to keep settlement balances, not reserves—there was a big fight about that earlier on—settlement balances at the Bank of Canada to help them in the clearing.

**Senator Connolly:** This is quite apart from reserves?

**Mr. Kennett:** That is right, and the Bank of Canada has said that where a member is in the clearance business and where a member keeps settlement reserves at the Bank of Canada, the Bank of Canada would for that member, be prepared to provide a lender of last resort facility. That too would be negotiated with the Bank of Canada within the framework of membership in the association.

**Senator Cook:** Would these settlement reserves attract interest?

**Mr. Kennett:** No, sir, not with the Bank of Canada.

**Senator Connolly:** Is there any advantage in being a settling member as against not being a settling member?

[Traduction]

**M. Clennett:** Le participant, mais on s'attendrait à ce que sur disons, une centaine de membres potentiels, il n'y ait qu'une douzaine de participants à la compensation.

**Le président:** Y en aurait-il, en dehors des banques à charte?

**M. Clennett:** Oui. Il y aurait probablement une organisation pour les caisses d'épargne et de crédit, une pour les caisses populaires et probablement une ou deux, si elles sont également sociétés de fiducie. Elles ne sont pas forcément tenues de traiter avec leur groupe d'origine.

**Le président:** L'organisation en cause devra elle-même faire partie de l'Association des paiements.

**M. Clennett:** Oui.

**Le président:** Quels sont donc les groupes qui doivent effectuer des dépôts auprès de la Banque du Canada?

**M. Clennett:** Je ne pense pas que le système fonctionne ainsi, car il faudrait la permission de la Banque—mais j'imagine qu'on pourrait dire, en principe, une banque proprement dite. C'est peut-être un cas exagéré, mais je ne pense pas que l'obligation d'effectuer des dépôts auprès de la Banque du Canada existe, si ma mémoire est bonne.

**Le sénateur Connolly:** Mais chaque participant à la compensation y est tenu.

**M. Kennett:** Monsieur le président, dans la pratique, les participants à la compensation doivent régler les soldes auprès de la Banque du Canada. C'est probablement la manière dont le système fonctionne et, en fait, les responsables du Mouvement Desjardins m'ont dit qu'ils étaient prêts à conserver des soldes de règlement à la Banque du Canada en tant que participant à la compensation. C'est du moins ce qu'ils ont dit dans leur dernier mémoire, j'imagine.

**Le président:** Eh bien, c'est l'avis des caisses populaires.

**M. Kennett:** C'est exact les représentants des Caisses Populaires Desjardins ont déclaré qu'ils étaient disposés à conserver des soldes de règlement, et non pas des réserves—il y a eu une controverse importante à ce sujet plus tôt—auprès de la Banque du Canada pour les aider dans leurs activités de compensation.

**Le sénateur Connolly:** Et c'est très différent des réserves?

**M. Kennett:** C'est exact. La Banque du Canada a déclaré que, lorsqu'un membre s'adonne à des activités de compensation et conserve des réserves de règlement auprès de la Banque du Canada, cette dernière devrait être disposée à offrir des services de dernier recours à ce membre. Cette mesure devrait être négociée avec la Banque du Canada dans le cadre de la structure de l'adhésion à l'association.

**Le sénateur Cook:** Des intérêts seraient-ils versés au compte de ces réserves de règlement?

**M. Kennett:** Non, monsieur le sénateur, pas en ce qui concerne la Banque du Canada.

**Le sénateur Connolly:** L'adhésion à un système de règlement comporte-t-elle des avantages?

[Text]

**Mr. Clennett:** It is not really a case of "advantage". Somebody might think of it in terms of prestige, but in terms of practical operation it is really just a matter of breaking things down in batches. If you are a large bank—for instance, one of the five major banks—you will find it convenient to do so because you will get your items early because you are there to get them, and time is money, so you have got to get these broken down, processed and charged to your clients as quickly as possible.

**Senator Connolly:** In the case of your two Nova Scotia trust companies, independent of each another, if one becomes a member—

**Mr. Clennett:** They would be dealt with.

**Senator Connolly:** Let me finish this because I am confused. One becomes a member; the other does not become a member. The one which is a member, like the other one which is not a member, is going to have its clearing done, say, through the Bank of Montreal. What is the advantage in one of them being a member and the other one not being a member?

**Mr. Clennett:** In that situation, the only advantage in being a member is that the one that is a member is entitled to attend the annual meeting and to express its views directly as to the procedures, the requirements that are being made, the standards that are being established, saying that, for example, "Your MICR encoding has to be here," and they have an input and a say in the system.

**Senator Connolly:** I see.

**Mr. Kennett:** They vote the board of directors; they might indeed themselves be elected to the board of directors.

**Senator Connolly:** That is an advantage, I suppose, is it?

**Mr. Kennett:** Yes, I think the whole point of the exercise is that this association will be quite important in the development of the rules, not for the cheque clearing system that is now well established—and I tried to express this view with the chairman, just a few minutes ago. I think those rules are well established and I think all the participants—trust companies, credit unions, caisses,—would agree that those rules are working pretty well. The cheque clearing system is working pretty well in Canada under the existing rules. Looking ahead, the committee referred to the electronic payments system, the development of new techniques to transfer payments. That development, is a new world for all of these institutions. They want to have a say in it from the beginning, and that is what membership gives them. Membership gives them a vehicle by which they can have input right from the beginning in the development of these new systems and the rules that will pertain to them. That is important to the caisses and the credit unions.

**Senator Connolly:** Harking back to the two trust companies, one of which becomes a member, the other of which does not, but they both clear through the facilities of the Bank of

[Traduction]

**M. Clennett:** Il ne s'agit pas vraiment «d'avantages» comme tels. C'est peut-être une question de prestige, mais en pratique, c'est une façon de séparer les divers éléments. Ainsi, pour une banque importante, mettons par exemple l'une des cinq grandes banques, il pourrait être pratique de procéder de cette façon car ces transactions seraient réglées plus rapidement puisqu'elles se feraient sur place; il faut séparer ces diverses transactions, les traiter rapidement et les porter au compte des clients aussi rapidement que possible, car le temps, c'est de l'argent.

**Le sénateur Connolly:** Dans le cas des deux sociétés de fiducie de la Nouvelle-Écosse que vous avez mentionnées, indépendantes l'une de l'autre, si l'une devenait membre...

**M. Clennett:** Il faudrait s'en occuper.

**Le sénateur Connolly:** Laissez-moi terminer car je ne comprends pas exactement la question. L'une devient membre, mais pas l'autre. Toutefois, toutes deux doivent néanmoins passer par l'intermédiaire de la Banque de Montréal pour leurs opérations de compensation. Quel est l'avantage pour une société d'être membre par rapport à l'autre qui ne l'est pas?

**M. Clennett:** Dans le cas que vous citez, la société membre est autorisée à assister aux réunions annuelles et à exprimer directement son opinion sur la procédure, les exigences, les normes, en déclarant: «la reconnaissance de caractères magnétiques codés doit se faire ici» et elle a son mot à dire.

**Le sénateur Connolly:** Je vois.

**M. Kennett:** Ce sont eux qui élisent le conseil d'administration et pourraient même en faire partie.

**Le sénateur Connolly:** C'est, je suppose un avantage?

**M. Kennett:** Oui, Je pense que l'objet de cette mesure est le fait que cette association sera appelée à jouer un rôle assez important dans l'élaboration des règles, non pas en ce qui concerne le système de compensation des chèques qui est maintenant bien établi, et je l'ai dit au président il y a à peine quelques minutes. Les règles sont déjà bien établies et je pense que tous les participants, qu'il s'agisse des sociétés de fiducie, des caisses d'épargne, et des caisses populaires, sont tous d'accord pour dire qu'elles fonctionnent bien. Le système de compensation des chèques au Canada fonctionne bien à l'heure actuelle avec les règles existantes. Mais pour ce qui est de l'avenir, le Comité a parlé du système de paiements électronique et de la mise au point de nouvelles techniques pour les paiements de transfert. Il s'agit d'un monde entièrement nouveau pour toutes ces institutions. Elles veulent avoir leur mot à dire dès le début et c'est ce que l'adhésion au système leur permet de faire. En effet, l'adhésion leur fournit le moyen de jouer un rôle dès le début de la mise au point de ces nouveaux systèmes, ainsi que des règles qui les gouvernent. Voilà donc l'importance que revêt cette mesure pour les caisses populaires et les caisses d'épargne.

**Le sénateur Connolly:** Pour revenir à ces deux sociétés de fiducie, l'une membre et l'autre pas, elles font toutes deux appel au système de compensation de la Banque de Montréal.



[Text]

Montreal, I take it that they both make almost identical arrangements with the Bank of Montreal for their clearing activity, is that right?

**Mr. Kennett:** That is correct.

**Mr. Clennett:** I would expect so.

**Senator Lang:** What do they pay for their membership alone?

**Mr. Kennett:** I do not think the membership fees will be particularly expensive.

**Senator Molson:** Isn't there a slight advantage in being a member rather than clearing through a member, in that there must be a slightly more immediate return of information, whatever it may be; in documentation there must be just a marginal improvement for a member?

**Mr. Kennett:** That is what Mr. Clennett was explaining. Yes, that situation would occur. But it really depends on the kind of institution and your branching structure. If you are represented across the country so that you have people available in all the major clearing areas, then it is easy to man those clearings. It is in your interest to man them, and you have a service that you can provide to others. If you are operating in a single region, the cost of manning all those centres would be far in excess of its value to you, so you will get somebody else to do that job for you.

**Senator Cook:** As regards the fees, I assume the bylaws would provide that they would be distributed equitably; in other words, nobody would make a profit off what the others are paying. I mean the fees charged to the members of the Canadian Payments Association. No person would make a profit off those fees?

**The Chairman:** Why not?

**Senator Cook:** Who would be? They would belong to the members.

**The Chairman:** If a chartered bank undertakes to clear—

**Senator Cook:** I am talking about the members; the fee charged. I am talking about the fees to the members of the association.

**The Chairman:** Even a member might use another member to clear.

**Mr. Clennett:** I think in this regard there probably would not be a legal requirement in the bylaws. There might be; it is up to the members to posit. I think the economics of the situation are such that the larger members would find it to their advantage to make the arrangements quite attractive for the smaller members to clear through them. Again, this becomes a matter of mechanics. Take Toronto, and say there are a hundred members. If you are going to go to the clearing house and deliver stuff about four times a day, you are going to have to break it down into a hundred piles, and it takes an

[Traduction]

Dois-je donc comprendre qu'elles prennent des dispositions quasi identiques avec la Banque de Montréal pour leurs activités de compensation?

**M. Kennett:** C'est exact.

**M. Clennett:** Je le pense aussi.

**Le sénateur Lang:** Et combien il en coûte pour adhérer à ce système?

**M. Kennett:** Je doute que ce soit tellement onéreux.

**Le sénateur Molson:** Mais n'y aurait-il pas un léger avantage à adhérer, pour les activités de compensation, plutôt que de passer par l'intermédiaire d'un membre, du fait que l'information, quelle qu'elle soit, doit être beaucoup plus rapide? N'est-ce donc pas une amélioration légère pour le cas d'un membre?

**M. Kennett:** C'est ce que M. Clennett expliquait. Oui, en effet, ce genre de situation peut se produire. Mais tout dépend vraiment de la nature de l'institution et de la structure des succursales. Dans le cas d'une institution qui a des succursales à travers tout le pays, la représentation dans tous les principaux centres de compensation est assez facile, ce qui facilite le processus de compensation en soi. C'est dans votre intérêt de vous en occuper car vous disposez alors d'un service que vous êtes en mesure d'offrir aux autres. Si vous compensez dans une seule région, le coût de fonctionnement de tous ces centres dépasse alors la valeur réelle que cette activité représente pour vous et vous êtes obligés de demander à quelqu'un d'autre de faire le travail.

**Le sénateur Cook:** En ce qui concerne les frais, je suppose que le règlement prévoit leur répartition équitable. En d'autres termes, personne ne devrait pouvoir profiter de ce que les autres versent. Je veux dire, les frais d'adhésion à l'Association canadienne des paiements. Personne ne pourra tirer profit de ces cotisations?

**Le président:** Pourquoi pas?

**Le sénateur Cook:** Mais qui en profiterait? Elles reviennent aux membres.

**Le président:** Si une banque à charte s'occupe de la compensation...

**Le sénateur Cook:** Je veux parler des membres. Du montant de la cotisation. Je parle de la cotisation que les membres versent à l'Association.

**Le président:** Mais même un membre pourrait passer par un autre membre pour ses activités de compensation.

**M. Clennett:** Je pense qu'à cet égard, le règlement ne prévoit aucune exigence. Il pourrait y en avoir, mais c'est aux membres d'en décider. Je pense cependant que les aspects économiques de la situation sont tels qu'il pourrait être avantageux pour les membres plus importants d'accorder des arrangements de compensation intéressants aux plus petits membres. Mais encore une fois, c'est une question de mécanisme. Mettons, par exemple, cent membres. S'ils effectuent des livraisons de transactions à la chambre de compensation quatre fois par jour, elles devront être séparées en une centaine de piles et cela

[Text]

awful lot of passes through your computer to do it. So, if you only have to have twelve members, you can perhaps do it on one pass, or whatever. So it is in the self-interest of the larger members to make an attractive deal for the smaller ones.

**Senator Cook:** I am not talking about the fees people pay their sponsors, I am talking about the fees that the members of the Canadian Payments Association pay, and I say nobody is going to make a profit off that. In other words, suppose there are only five chartered banks, that five major banks are members of the Canadian Payments Association, whatever fee they pay, no other bank is going to make a profit off them. They are just going to have to pay enough to operate the association.

**Mr. Kennett:** That is correct, sir.

**Senator Cook:** They may make a little money, if some trust company uses their services, but that is a different matter.

**Senator Molson:** It is set out in clause 59. They require the payment of dues by members and establish the amount thereof, presumably operating on a break-even basis, break-even-plus.

**The Chairman:** Well, they would certainly have to.

**Mr. Scott:** Mr. Kennett, this, of course, was explored with you at the time of the last bill. Am I correct that the representation on the board of directors, based on what is in the bill, assuming the regulations are the same, would be as follows: of the eight directors, four would be chartered bankers; two would be representatives of the trust company group; and two would be representatives of the credit union group?

**Mr. Kennett:** That is correct; with the chairman from the Bank of Canada.

**Mr. Scott:** I think one of the questions, however unlikely in the extreme it might be, that led this committee to recommend that there be certain statutory requirements for the development of this organization, was the suggestion that this division of interest groups on the board might, in the absence of some statutory direction, lead to some compromise in the system over the system which is presently in force and which works very well. So I think the rationale was, rightly or wrongly, that it would be an abnegation of responsibility to remove from the statute certain minimum requirements over how the system was going to be run.

For example, in this committee's recommendations there was a list of subject matters with respect to bylaws, and the recommendation was that there be a provision that there must be bylaws enacted in these areas. I understand from what you have said today, and from what you said the last time, that it was the feeling of others that that would be tying the hands of the management group of this new body, and that it was therefore undesirable. But I think that is where the two attitudes lie. This committee was of the view that there should

[Traduction]

suppose un grand nombre de passages. Si vous avez seulement douze membres, la même opération peut se faire en un seul passage. Il est tout dans l'intérêt des membres plus importants d'offrir des conditions intéressantes aux membres moins importants.

**Le sénateur Cook:** Je ne parle pas des cotisations versées par les promoteurs. Je veux parler des cotisations versées par les membres à l'Association canadienne des paiements et il ne me semble pas souhaitable que qui que ce soit puisse en tirer un profit. En d'autres termes, supposons qu'il y ait seulement cinq banques à charte et que ces cinq banques soient membres de l'Association canadienne des paiements. Sans égard au montant de leur cotisation, aucune autre banque ne pourra en tirer de profit. Elles n'auront qu'à payer un montant suffisant pour faire fonctionner cette association.

**M. Kennett:** C'est exact, Monsieur.

**Le sénateur Cook:** Ils peuvent réaliser un profit si une société de fiducie se sert de leurs services, mais une autre affaire.

**Le sénateur Molson:** C'est prévu à l'article 59. Ils exigent une cotisation des membres et en établissent le montant, présument en fonction du seuil de rentabilité ou d'un peu de profits.

**Le président:** Ils sont bien obligés.

**M. Scott:** Monsieur Kennett, c'est un sujet que nous avons abordé avec vous lors du dernier projet de loi. Aurais-je tort de dire que la représentation au sein du conseil d'administration d'après les dispositions du présent projet de loi et en presumant que les règlements demeurent les mêmes, serait ainsi répartie: des huit directeurs, quatre viendraient de banques à charte, deux seraient des représentants du groupe des sociétés de fiducie et les deux derniers, des représentants du groupe des caisses d'épargne?

**M. Kennett:** C'est exact, le président viendrait de la Banque du Canada.

**M. Scott:** L'une des raisons, bien qu'elle puisse sembler assez extrême, qui a poussé ce comité à recommander que certaines exigences statutaires régissent la mise sur pied de cette organisation a été la proposition que cette division en groupe, d'intérêt au sein du conseil, pourrait, en l'absence de directives statutaires, entraîner certains compromis dans le système actuellement en vigueur et qui fonctionne très efficacement. Je pense que le raisonnement, fondé ou non, consistait en ceci, que le fait de retirer des textes habilitant certaines exigences minimales sur l'administration du système équivalait à un refus d'accepter certaines responsabilités.

Par exemple, les recommandations de ce comité comprenaient une liste de questions concernant les règlements et on recommandait qu'une disposition soit adoptée exigeant que des règlements soient élaborés sur ces questions. Mais d'après ce que vous avez dit aujourd'hui, et d'après ce que vous avez dit la dernière fois, il semble que les autres soient d'avis que cette façon de procéder limiterait les possibilités de manœuvre de cette nouvelle organisation et était par conséquent fort peu souhaitable. De là proviennent les deux attitudes qui prévalent



*[Text]*

be certain minimum statutory requirements and standards, because you are talking about an organization that is going to have a control by strange bedfellows, if I may put it that way, in the sense of traditional bankers who have had the system run all to themselves in the past and near-bankers who would split the board, subject to the casting vote of the Governor of the Bank of Canada.

**Mr. Kennett:** That is true. All I would add to that is that while the backgrounds or the organizational structure of these other members might be different, they will have a very common interest in protecting themselves in the case of instruments they are accepting.

**Senator Cook:** And, above all, it assists in this work.

**Mr. Kennett:** It is so strongly in the interest of all the participants that the system work.

**Senator Walker:** Don't they need more rules than the present bankers in Canada who have tradition and all sorts of things to guide them? These fellows will get away with whatever they can. These Americans coming in go just as far as they can.

**Mr. Kennett:** The foreign banks in the system will play a negligible role, mainly because they really will not be in the retail banking business. The number of cheques that are cleared through there that are drawn on their banks will probably be quite small, relative to the credit unions and the caisses. There will be the major Canadian banks, the large, widely branched Canadian banks. There will be the credit unions and the caisses; they will be substantially the second largest players, and, incidentally, they seem to be getting along quite well with the banks in considering how this organization should develop. Then, thirdly, there will be certain trust companies, and even some of the biggest trust companies in Canada—I am thinking of Royal Trust—do not have large chequeable deposits in their system. They raise their funds, essentially, by the issue of debentures and term notes, so they have few chequeable deposits at the moment. Certain other trust companies have gone the other way. I think that Canada Permanent and Canada Trust are more important in accepting deposits that are transferable by cheque, and so they would be particularly interested in an active participation in this organization.

**Senator Lang:** What prevents the Canadian Payments Association from directly refusing membership or indirectly, through its member, refusing clearing privileges? What prevents them from thereby excluding anybody from the "club"?

**Mr. Kennett:** Well, as I understand the legislation, while only the banks are required to be members, other institutions in the chequing business may be members so long as they meet certain conditions set out under clause 84 or the bylaws of the corporation. But, for one thing, that suggests that the legislation leans towards acceptance unless there are clear grounds for rejection; and, secondly, as is the case today, there is some competition among the banks to represent other people in the

*[Traduction]*

aujourd'hui. Ce comité était d'avis qu'il conviendrait d'adopter des exigences et normes statutaires minimales, car il s'agit d'une organisation qui devra contrôler un groupe éclectique de membres, en ce sens que les banques traditionnelles qui ont joué exclusivement de ce système par le passé et les quasi-banques diviseraient le conseil, sous réserve du vote prépondérant du gouverneur de la Banque du Canada.

**M. Kennett:** C'est vrai. Tout ce que je peux ajouter à cela est le fait que même si le cadre ou la structure organisationnelle de ces autres membres peut différer, leurs intérêts sont les mêmes pour ce qui est de se protéger dans le cas des transactions qu'ils acceptent.

**Le sénateur Cook:** Mais surtout, cette façon de procéder leur facilite la tâche.

**M. Kennett:** C'est sans aucun doute dans l'intérêt de tous les participants que le système fonctionne efficacement.

**Le sénateur Walker:** N'ont-ils pas besoin de plus de règlements que les banquiers canadiens actuels qui ont une tradition ainsi que toute sorte d'autres choses pour les guider? Ces gens-là essaieront de faire le plus de profits par tous les moyens. Ces Américains qui arrivent vont aussi loin qu'ils le peuvent.

**M. Kennett:** Les banques étrangères qui font partie du système bancaire joueront un rôle sans importance, principalement parce qu'elles ne feront pas d'opérations bancaires au détail. Le nombre de chèques tirés sur ses banques et compensés par elles sera probablement très peu élevé par rapport à celui des caisses d'épargne et de crédit. Il y aura les grandes banques canadiennes dont le nombre de succursales est considérable ainsi que les caisses d'épargne et de crédit qui viendront au deuxième rang et, soit dit en passant, elles semblent très bien s'entendre avec les banques si l'on tient compte de la façon dont cette organisation doit évoluer. Troisièmement, il y aura certaines sociétés de fiducie, et même quelques-unes des plus importantes du Canada, je pense à la Royal Trust, n'ont pas beaucoup de gros dépôts transférables par chèque dans leur système. Elles amassent leurs fonds en émettant essentiellement des débentures et des billets à terme, de sorte qu'elles ont très peu de dépôts transférables par chèque en ce moment. D'autres sociétés de fiducie fonctionnent de façon opposée. Je pense que Canada Permanent et Canada Trust acceptent plus de dépôts transférables par chèque; elles seraient donc particulièrement intéressées à faire partie de cette organisation.

**Le sénateur Lang:** Qu'est-ce qui empêche l'Association canadienne des paiements de refuser directement de nouveaux membres ou, par l'entremise de ses membres, de refuser indirectement des privilèges de compensation? Qu'est-ce qui l'empêche d'exclure qui que ce soit du «club»?

**M. Kennett:** De façon dont je comprends le projet de loi, bien que seules les banques soient obligées d'être membres, d'autres établissements qui effectuent des opérations avec chèques peuvent être membres pourvu qu'ils remplissent certaines conditions établies en vertu de l'article 84 ou des règlements de la société. Néanmoins, d'une part, cela indique que la loi aura tendance à les accepter à moins qu'il y ait des raisons précises de les refuser et, d'autre part, comme c'est le cas aujourd'hui,

## [Text]

clearings, and in fact other institutions that are getting into the taking of chequeable deposits. They shop around, they go to several banks and ask. "Will you do the clearings for me? At what cost?" They are looking for the best deal.

**Senator Lang:** What I am getting at is the possibility of using it for improper purposes; i.e., excluding it in the system.

**Mr. Kennett:** That would certainly be improper. We have the Bank of Canada there, myself and the Governor in Council to try to ensure that that does not happen.

**Mr. Scott:** The language of the bill is pretty strong. It says:

A central, a trust company, a loan company and any other person, other than a local that is not a member of a central, that accepts deposits transferable by order to the third party is entitled to be a member of the Association . . .

"Entitled" is just about as strong as you can get in statutory language, subject to clause 84 which is the financial stability.

I think that is all we can usefully say on the subject.

**The Chairman:** Are there any other questions?

We have another subject matter, the Quebec Savings Bank provisions.

**Mr. Scott:** I just have one question. I do not know whether John Lewis has any.

As I understand the bill, Mr. Kennett—and you might let me know if I am wrong—it contemplates that institutions incorporated under the Quebec Savings Banks Act may, for the first time, issue debentures, but the question that I have is: As I understand it, the mortgage lending entitlement for those institutions is expressed as a percentage of deposit liabilities excluding debentures. So it would appear that there is a special definition made for Quebec Savings Banks Act institutions that is out of synch with that made for chartered banks. We just wondered what the reason was.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, I understand that that is correct. The Montreal City & District, which is the only bank that operates under the Quebec Savings Banks Act, does have quite broad powers in the mortgage lending business. It has been there for some time and it was not felt that it was necessary to change that power, although I must confess, based upon parallel treatment with the banks, it does appear to be an anomaly.

I have made this point with this committee previously, and you had a very good answer to the point, Mr. Chairman, but when we started to prepare for this decennial revision we did have in mind that we would try to follow the decennial revision of the banking legislation with a complete revision of the trust and loans legislation and the savings banks legislation. Consequently, we set out really to make the minimum of changes in the Quebec Savings Banks Act.

## [Traduction]

il existe une certaine concurrence entre les banques qui veulent représenter d'autres personnes dans les opérations de compensation et, en fait, entre d'autres établissements qui acceptent des dépôts transférables par chèque. Les gens vont d'une banque à l'autre et demandent: «Voulez-vous faire la compensation pour moi et combien cela me coûtera-t-il?» Ils cherchent l'endroit où les frais seront le moins élevés.

**Le sénateur Lang:** Ce dont je veux parler, c'est de la possibilité de l'utiliser à de mauvaises fins; c'est-à-dire pour l'exclure du système.

**M. Kennett:** Il n'y a pas de doute que ce ne serait pas correct. La Banque du Canada, le gouverneur en conseil et moi-même essaierons d'assurer que cela ne se produit pas.

**M. Scott:** Le projet de loi est très ferme. Il dit:

Une centrale, une compagnie fiduciaire, une compagnie de prêt et toute autre personne, sauf une société coopérative de crédit locale qui n'est pas membre d'une centrale, qui acceptent les dépôts transférables par ordre à un tiers ont droit d'être membre de l'Association . . .

«Ont droit» est ce qu'il y a de plus ferme dans le langage juridique, compte tenu de l'article 84 portant sur la stabilité financière.

Je crois que c'est tout ce qu'on peut dire d'utile à ce sujet.

**Le président:** Y-a-t-il d'autres questions?

Nous avons une autre question, les dispositions sur les banques d'épargne du Québec.

**M. Scott:** J'ai seulement une question à poser. Je ne sais pas si M. John Lewis en a.

Si je comprends bien le projet de loi, M. Kennett et vous-même pourrez me dire j'ai tort, les établissements constitués en société en vertu de la Loi sur les banques d'épargne du Québec peuvent, pour la première fois, émettre des débentures, mais si je saisis bien, le droit qu'ont ces établissements de faire des prêts hypothécaires est fonction d'un pourcentage du passif-dépôt qui exclut les débentures. Par conséquent, il semblerait qu'une définition spéciale a été prévue pour les établissements constitués en vertu de la Loi sur les banques d'épargne du Québec et qu'elle n'est pas la même que celle des banques à charte. Nous nous demandons pourquoi.

**M. Kennett:** Monsieur le président, je crois savoir que c'est exact. La *Montreal City and District*, qui est la seule banque constituée en vertu de la Loi sur les banques d'épargne du Québec, a des pouvoirs très étendus en ce qui concerne les prêts hypothécaires, et cela depuis un certain temps. Il n'a pas semblé qu'il faille les modifier bien que je l'avoue, si l'on en juge d'après les pouvoirs qu'on accorde aux autres banques, ce me semble être une anomalie.

J'ai soulevé ce point au cours d'une séance précédente du Comité et vous y avez bien répondu, monsieur le président, mais lorsque nous avons commencé à nous préparer pour cette révision faite tous les dix ans, nous songions à la faire suivre d'un examen complet des lois régissant les sociétés de fiducie et de prêt ainsi que les caisses d'épargne. Voilà pourquoi nous avons décidé de faire le moins de changements possible à la Loi sur les banques d'épargne du Québec.



## [Text]

There were certain things that the Montreal City & District was most anxious to have, and we were anxious to accommodate them. In fact, the amendments have become rather numerous, but we hope that the government will be coming forward in not too many months' time with totally new legislation which would be broader savings bank legislation.

In fact, frankly, even with all of the changes, there are very useful and helpful changes that have been made in this legislation. If you incorporate them into an existing law you get an awful mishmash. The law needs to be totally restructured and rewritten.

**Senator Connolly:** Do you mean by that that you take out of the existing act, ultimately, the sections relating to the Quebec Savings Banks? Is that the ultimate idea?

**Mr. Kennett:** Well, the Quebec Savings Banks Act is a separate act, and this bill, Part IV, amends the Quebec Savings Banks Act. What I am indicating is that sooner or later that act will need to be completely rewritten. Of course, it will be rewritten around many of the changes that have been proposed by this committee, for example, but there are many other sections that continue in that legislation that are outdated.

**Senator Connolly:** You say that these Quebec institutions under the Quebec Savings Banks Act traditionally have been in the mortgage field for a long time?

**Mr. Kennett:** That is correct, sir.

**Senator Connolly:** Is there any limit to the amount of money that they can lend on mortgages directly? The chartered banks are limited to 10 per cent of their liabilities.

**Mr. Kennett:** Yes, Mr. Chairman, they can lend up to 65 per cent of their total deposit liability.

**Senator Connolly:** And debenture liabilities too?

**Mr. Kennett:** No, I do not believe so. I believe that was the point Mr. Scott was making a moment ago.

**Senator Connolly:** That is via the direct lending method, not the use of subsidiaries?

**Mr. Kennett:** That is exactly right.

**Senator Connolly:** Do they reach that objective? Do they reach their limit?

**Mr. Kennett:** Well, the limit has been 60 per cent, and they were crowding that limit for a time.

**Senator Connolly:** I remember that now.

**Mr. Kennett:** We are now increasing it to 65 per cent.

**Senator Connolly:** Yes.

**Mr. Kennett:** But, in fact, there was a time, a couple of years ago, when they were close to that limit.

**Senator Molson:** They are so limited in their choice of media for investment, are they not?

**Senator Connolly:** Pardon.

**Senator Molson:** They are very limited in their ability to invest.

## [Traduction]

La *Montreal City and District* voulait absolument obtenir certaines choses et nous avons cherché à la satisfaire. En fait, les amendements sont devenus assez nombreux, mais nous espérons que d'ici très peu de mois le gouvernement présentera un tout nouveau projet de loi complet sur les banques d'épargne.

En fait, franchement parlant, malgré tous les changements, des modifications très utiles ont été apportées à cette loi. Si vous les ajoutez à la loi actuelle, vous avez un affreux mélange. Cette loi a besoin d'être complètement restructurée et réécrite.

**Le sénateur Connolly:** Voulez-vous dire que vous enlevez, en fin de compte, de la loi actuelle, les articles concernant les banques d'épargne du Québec? Est-ce là l'idée, finalement?

**M. Kennett:** La Loi sur les banques d'épargne du Québec est une loi à part, et la partie IV de ce projet de loi la modifie. Ce que je dis c'est que tôt ou tard elle devra être complètement réécrite. Bien entendu, elle le sera en tenant compte de beaucoup des changements qui ont été proposés par notre Comité, par exemple: toutefois, il y a beaucoup d'autres articles périmés qui continuent à en faire partie.

**Le sénateur Connolly:** Vous dites qu'en vertu de la Loi sur les banques d'épargne du Québec, ces établissements québécois consentent des prêts hypothécaires depuis longtemps.

**M. Kennett:** C'est exact monsieur.

**Le sénateur Connolly:** Y a-t-il une restriction en ce qui concerne le montant qu'elles peuvent directement prêter sur hypothèque depuis longtemps.

**M. Kennett:** Oui, monsieur le président, elles peuvent prêter jusqu'à 65 pour cent du total de leur passif-dépôt.

**Le sénateur Connolly:** Et de leur passif-débeture également?

**M. Kennett:** Non, je ne le crois pas. Je pense que c'est à cela que M. Scott faisait allusion il y a un instant.

**Le sénateur Connolly:** C'est-à-dire en prêtant directement, non par l'entremise d'une filiale?

**M. Kennett:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly:** Atteignent-elles cet objectif? Atteignent-elles leur limite?

**M. Kennett:** La limite a été de 60 pour cent et pendant un certain temps, elles en étaient tout près.

**Le sénateur Connolly:** Je me souviens maintenant.

**M. Kennett:** Nous le portons maintenant à 65 pour cent.

**Le sénateur Connolly:** Oui.

**M. Kennett:** Mais, en fait, à un moment donné, il y a de cela quelques années, elles étaient tout près de cette limite.

**Le sénateur Molson:** C'est ainsi qu'elles sont limitées dans les moyens dont elles disposent pour investir, n'est-ce pas?

**Le sénateur Connolly:** Pardon.

**Le sénateur Molson:** Elles sont très limitées en ce qui concerne leurs investissements.

[Text]

**Senator Cook:** Have their assets grown much over the years?

**Mr. Kennett:** Yes, their assets have grown, but over the post-war period I guess their assets have grown very slowly and they have lost market position. However, in recent years there has been some change of management, a revitalization of the institution.

**Senator Cook:** What would be their growth assets approximately?

**Mr. Macpherson:** Approximately \$1.6 billion

**Mr. Kennett:** They are growing more rapidly. They do own a trust company. You may recall quite recently they took over Credit Foncier Franco-Canadien, so they are expanding in different ways.

**Senator Connolly:** But they can own trust companies, and do?

**Mr. Kennett:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Lewis, you have a question?

**Mr. Lewis:** Mr. Chairman, there was one question, if we might go back to the Bank Act in connection with financial leasing.

You will remember that this committee has made some recommendations concerning limiting the powers of banks to lend money on automobiles, except for fleet leases, and there have been some amendments to the act and also to the regulations. The question is: Do these provisions circumscribe the powers of the bank to deal in financial leasing of automobiles? There are the restrictions of, at the request of a specific lessee for leasing by him, provided the property is selected by the lessee; also the 20 per cent residual value, if you remember. It is still in the act, still in the regulations; also the lease must be non-operating.

Those seem to be the pertinent restrictions, but it appears from the wording of the act and the summary that the main restriction is to exclude banks from directing proposed leases to specific dealers. However, this doesn't seem to be too apparent from the wording. I wonder what the thrust is.

**Mr. Kennett:** Well, what is new in Bill C-14 over C-15 is essentially two things. One of them is that requirement you have just read, that banks are specifically prevented from directing business. The second thing that is new—and this is a complete flip-flop—is that under the original bill banks were to be required to do leasing in the bank. Now they are required to do leasing in a subsidiary. This reflected this competitive concern and the feeling of a number of institutions that came before you, and before the other committee, that they were not concerned about—well, some of them said it various ways, but the theme seemed to be, "We are not concerned about competing with the banks, but we are concerned that the competition should be fair." Some of those people who made representations said, "We feel it would be fairer, or it would seem to be fairer, if the business had to be done in a subsidiary, and the

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Leurs avoirs ont-ils augmenté beaucoup au cours des années?

**M. Kennett:** Oui, mais au cours de la période d'après-guerre, je crois que leurs avoirs ont augmenté très lentement et elles ont perdu de l'importance sur le marché. Cependant, ces dernières années, il y a eu certains changements dans la gestion, c'est-à-dire une revitalisation de l'institution.

**Le sénateur Cook:** De combien augmentent-ils approximativement leurs avoirs?

**M. Macpherson:** D'environ \$1.6 million.

**M. Kennett:** Elles connaissent une expansion très rapide. Elles possèdent une société de fiducie. Vous vous souvenez peut-être qu'elles ont acheté récemment le Crédit foncier franco-canadien; elles connaissent donc une certaine expansion dans différents domaines.

**Le sénateur Connolly:** Mais elles ont le droit de posséder des sociétés de fiducie et elles en ont?

**M. Kennett:** Oui.

**Le président:** Monsieur Lewis, vous avez une question.

**M. Lewis:** Monsieur le président, si nous pouvons revenir à la loi sur les banques, on a posé une question en ce qui concerne le crédit-bail.

Vous vous souviendrez que le Comité a recommandé qu'on restreigne les pouvoirs des banques en ce qui concerne les prêts sur les automobiles, sauf dans le cas des parcs d'automobiles, et certaines modifications ont été apportées à la loi ainsi qu'aux règlements à ce sujet. La question est la suivante: ces dispositions restreignent-elles les pouvoirs de la banque en ce qui concerne le crédit-bail pour les automobiles? Il y a les restrictions imposées à la demande d'un preneur donné pour pratiquer le crédit-bail à condition que le bien soit choisi par lui, il y a aussi la valeur résiduelle de 20 p. 100, si vous vous souvenez. Ces restrictions font encore partie de la loi et des règlements; de plus, le bail ne doit pas être servi à des fins d'exploitation.

Ce sont là les restrictions pertinentes, mais il semble, si on lit la loi et le résumé, que la principale restriction est d'empêcher les banques de consentir des baux à certains concessionnaires. Mais cela ne ressort pas tellement d'après le libellé du texte de loi. Je me demande où ont-ils voulu en venir.

**M. Kennett:** Dans le bill C-14 comparativement au C-15, il y a essentiellement deux choses nouvelles. L'une est cette condition que vous venez de lire et qui empêche spécialement les banques de diriger une entreprise. La deuxième est périlleuse: en vertu du projet de loi initial, les banques devaient elles-mêmes pratiquer le crédit-bail; maintenant, elles doivent le faire par l'entremise d'une filiale. Cela traduit ce souci de la concurrence ainsi que l'opinion d'un certain nombre de représentants d'établissements qui ont comparu devant vous et devant l'autre comité et qui ont déclaré qu'ils ne s'inquiétaient pas à ce sujet. Certains d'entre eux l'ont indiqué de différentes façons, mais l'idée principale semblait être: «Nous ne nous préoccupons pas de la concurrence avec les autres banques, mais nous voulons que celle-ci soit honnête». Certains d'entre eux ont dit: «Nous estimons qu'il serait plus juste, ou qu'il



[Text]

subsidiary had to publish its accounts separately, so that we could see that that business that was being done in the subsidiary was being done in a profitable way and that it was not simply being used by the bank as a loss-leader in an unfair, uncompetitive way." So that the decision was made and I believe it was a House recommendation that: Well, let's require them to do it in a subsidiary and require that that subsidiary publish its accounts so that the competitors of the subsidiary will be able to see that the subsidiary is competing fairly, is earning a profit on its business.

**Senator Lang:** Can it use the bank's name—like "Royal Bank Leasing"?

**Mr. Kennett:** Yes, it can do that. In fact they are positively encouraged to do that so that the association is clear.

**The Chairman:** What about the prohibition that you have against using a name that includes a bank or anything that might be identified as a bank in the name of any other—

**Mr. Kennett:** Well, there is a special exemption for a bank and a subsidiary of a bank.

**The Chairman:** There is?

**Mr. Kennett:** Yes, sir.

**The Chairman:** Anything else, Mr. Lewis?

**Mr. Lewis:** I think that covers it, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I know that Mr. Kennett, Mr. Macpherson and Mr. Clennett will feel very happy that they are about to be released from this ordeal, though I hope you have not found it too much of an ordeal.

**Senator Lang:** Mr. Chairman, I wonder if I might ask Mr. Kennett, is he coming back for his next decennial revision ten years from now or ten years from when it was due?

**Mr. Kennett:** No, ten years from when you pass it, sir, whenever that may be.

**Senator Walker:** That will be a long way off, Mr. Chairman. That will be your fifth, won't it?

**The Chairman:** Is there any guarantee inherent in what you have said?

**Senator Walker:** I would have to roll for it.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Kennett, Mr. Macpherson and Mr. Clennett. If there is anything else that gives us any concern we will certainly come back to you.

There is one question that I want to ask you though. What about this Personal Property Security Act, which exists in Ontario—and which exists in several other provinces, is that light?

**Mr. Kennett:** Well, some other provinces. I am not sure how many provinces have it, sir.

**The Chairman:** This is in relation to the retailers' position, and it seems to me there is a little problem you have there.

[Traduction]

semblerait plus juste, que le crédit-bail soit pratiqué par une filiale et que celle-ci publie ses comptes séparément afin que nous puissions voir si ses opérations sont rentables et s'il ne s'agit pas simplement d'une tactique de vente à perte utilisée par la banque qui exerce ainsi une concurrence déloyale. C'est ainsi que la décision a été prise et c'est, je crois, la Chambre qui a recommandé ce qui suit: Obligeons-les à pratiquer le crédit-bail par l'entremise d'une filiale et exigeons que celle-ci publie ses comptes de façon à ce que les concurrents puissent voir qu'elle pratique une concurrence loyale et qu'elle tire des profits de son entreprise.

**Le sénateur Lang:** Peut-elle utiliser le nom de la banque par exemple, «Le crédit-bail de la Banque royale»?

**M. Kennett:** Oui, elle le peut. En fait, on l'encourage à le faire de façon à ce que l'association soit évidente.

**Le président:** Qu'est ce qui se passe en ce qui concerne l'interdiction d'utiliser un nom qui comprend le nom d'une banque ou de tout ce qui peut être identifié comme une banque...

**M. Kennett:** Il y a une exemption spéciale pour une banque ou une filiale d'une banque.

**Le président:** Est-ce vrai?

**M. Kennett:** Oui, monsieur.

**Le président:** Avez-vous autre chose à ajouter, monsieur Lewis?

**M. Lewis:** Je crois que c'est tout, monsieur le président.

**Le président:** Je sais que messieurs Kennett, Macpherson et Clennett seront très heureux de voir que ce supplice va bientôt prendre fin, bien que j'espère que cela n'en a pas été réellement un pour eux.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, devrais-je demander à M. Kennett s'il sera parmi nous la prochaine fois que nous étudierons cette loi, c'est-à-dire dans dix ans d'ici ou dans dix ans suivant la date à laquelle la loi arrivait à expiration?

**M. Kennett:** Non, dix ans après la date où vous l'adopterez, monsieur, quelle qu'elle soit.

**Le sénateur Walker:** C'est bien loin d'ici, monsieur le président. Ce sera votre cinquième étude, n'est-ce pas?

**Le président:** Peut-on être certain de ce que vous avez dit?

**Le sénateur Walker:** Le sort en décidera.

**Le président:** Merci beaucoup, messieurs Kennett, Macpherson et Clennett. S'il y a quelque chose d'autre qui nous donne du souci, nous aurons certainement encore recours à vos services.

J'aimerais, cependant, vous poser une question. Que pensez-vous de la Loi sur la sécurité des biens personnels qui existe en Ontario et existe-t-elle dans d'autres provinces?

**M. Kennett:** Elle existe dans d'autres provinces, mais je ne suis pas sûr dans lesquelles exactement.

**Le président:** Je songe à la situation des détaillants et il me semble qu'il y a un petit problème à ce sujet. En Ontario, cette

*[Text]*

You have this statute in Ontario which enables a wholesaler, if he is selling merchandise to a retailer, to register whatever the agreement is giving credit to the retailer. When he registers that, that gives him, as I understand it, specific priority over anything that is done under section 88 of the Bank Act.

**Mr. Kennett:** I am told that that is the case, yes, sir.

**The Chairman:** I think we should check with Mr. Scott as to what are the exact terms. But the second thing is, now you can leave in the bank bill any reference to the bank being able to run inventories in relation to wholesalers and retailers, create a security that is prior to anything else, and I am sure the bank would not accept as a security anything that was less than number one. That is the thing that is bothering me about it. When we add the word "retailers," we are adding something more to the apparent authority of the bank in dealing with section 88, in the hands of the retailer.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, is the point the priority of legislation, the province over the federal?

**The Chairman:** No. Would you suggest that the provincial legislation, on the question of personal property, could be challenged as exceeding provincial authority?

**Senator Connolly:** I think it is probably within property and civil rights.

**The Chairman:** I wouldn't have thought so.

**Mr. Clennett:** Senator Hayden, would you not get the same thing with regard to section 88 on, say, a tractor or something like that, as opposed to a chattel mortgage?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Clennett:** And, as I understand it, you have different legislation under different legislative bodies—and we have a host of lawyers here—but I would think that it is the priority of the instrument that would take care of it. In other words, if you have already assigned, say, a tractor under section 88, then somebody else would not be able to register a chattel mortgage against it; or, if they did, I presume it would take second place.

**The Chairman:** No, but there has been a concept that when the bank acted and took security under section 88 it was number one. I am not saying that that is the fact. I am saying that is what has been assumed in many areas by people who do not consult lawyers, et cetera.

**Senator Lang:** And that it is against inventory alone.

**The Chairman:** Which is a terrible thing.

**Senator Cook:** Shocking.

**Mr. Scott:** I think we were talking the other day about the unpaid vendor. If the unpaid vendor had registered the prior lien, in effect that might be somewhat different, but we were basically talking about the unpaid vendor.

*[Traduction]*

loi permet à un grossiste, s'il vend des marchandises à un détaillant, de faire inscrire le crédit consenti au détaillant quelle que soit leur entente à ce sujet. Lorsqu'il agit ainsi, cela lui donne, si je comprends bien, une priorité particulière sur tout ce qui est fait en vertu de l'article 88 de la Loi sur les banques.

**M. Kennett:** On me dit que c'est exact, oui, monsieur.

**Le président:** Je pense que nous devrions poser cette question à M. Scott afin de connaître les conditions exactes. Mais la deuxième chose est que, dans le projet de loi sur les banques, on peut indiquer que la banque a la possibilité de faire des inventaires pour des grossistes et des détaillants, de créer une valeur mobilière de premier ordre, et je sais que la banque n'accepterait pas, comme telle quelque chose qui ne soit pas ce qu'il y a de mieux. Voilà ce qui me préoccupe. Lorsque nous ajoutons le mot «détaillant», nous ajoutons quelque chose au pouvoir qu'a apparemment la banque en opérant conformément à l'article 88, et cela au profit du détaillant.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, est-ce de la priorité de la loi provinciale sur la loi fédérale qu'il s'agit?

**Le président:** Non. Croyez-vous que les dispositions de la loi provinciale concernant les biens meubles débordent le champ de compétence des provinces?

**Le sénateur Connolly:** Je crois qu'elles cadrent probablement avec les droits civils et de propriété.

**Le président:** Je ne l'aurais pas cru.

**M. Clennett:** Sénateur Hayden, n'en serait-il de même pour l'article 88, à propos d'un tracteur ou de quelque chose du même genre, par opposition à une hypothèque sur biens meubles?

**Le président:** Oui.

**M. Clennett:** Et, si je comprends bien, il existe différentes lois régies par divers corps législatifs—et nous avons un bon nombre d'avocats ici—mais je serais porté à croire que la question reposerait sur la priorité du texte. En d'autres termes, si vous avez déjà désigné un tracteur aux termes de l'article 88, personne ne peut alors y enregistrer une hypothèque sur biens meubles ou, le cas échéant, celle-ci passerait sans doute au second rang.

**Le président:** Mais on a avancé l'idée que, quand une banque prenait des garanties aux termes de l'article 88, qu'elle passait en premier. Je ne prétends pas, toutefois, qu'il en soit ainsi dans les faits. Je dis simplement que c'est ce que supposent bien des gens qui ne consultent pas d'avocats, etc.

**Le sénateur Lang:** Et cela est uniquement imputé à l'inventaire.

**Le président:** C'est terrible.

**Le sénateur Cook:** Révoltant.

**M. Scott:** Je crois que nous discutons l'autre jour du vendeur non payé. Si celui-ci avait enregistré la dette et s'était assuré de son droit de privilège, la situation aurait pu être différente, mais nous parlions essentiellement du vendeur non payé.



[Text]

**Mr. Kennett:** Well, we got into this; we were following up the concerns of this committee and we are doing a lot of additional work on the subject. In talking to a banker, he said a wholesaler could protect himself upon delivery of goods by registering that inventory, those goods under the Personal Property Security Act, and once that was done, then a bank at some later stage could not come along and provide section 88 funds to the retailer on the basis of those same goods.

**Senator Buckwold:** That would apply only in Ontario.

**Mr. Kennett:** That would apply wherever this legislation—

**Senator Buckwold:** And completely impractical.

**Senator Lang:** That is the nub of it.

**Senator Cook:** Is the Inspector General or our own staff going to provide us with the provisions of the Mortgage and Loans Act, which sets out the limitations under which the subsidiaries of the banks do their mortgage lending?

**Mr. Kennett:** I was telling the chairman at the beginning of the meeting that I have been in touch with Mr. Humphrys, the Superintendent of Insurance, and one of his staff is putting that material together for the committee.

**Senator Cook:** Thank you.

**Mr. Kennett:** So that is underway now.

**The Chairman:** The committee meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Kennett:** Nous nous sommes penchés sur la question, parce que nous tenions compte des inquiétudes du Comité et que nous accomplissions beaucoup de travail supplémentaire sur le sujet. Un banquier nous dit qu'un grossiste pouvait se protéger au moment de la livraison de biens, en enregistrant cet inventaire ou les biens conformément à la loi sur les garanties concernant les biens meubles, et dès lors, une banque ne pouvait plus intervenir et offrir au détaillant pour ces mêmes biens, les fonds prévus à l'article 88.

**Le sénateur Buckwold:** Cela ne s'appliquerait qu'en Ontario.

**M. Kennett:** Cela s'appliquerait partout où la Loi...

**Le sénateur Buckwold:** C'est tout à fait irréaliste.

**Le sénateur Lang:** Voilà le nœud de la question.

**Le sénateur Cook:** L'inspecteur général, ou un membre de notre propre personnel, va-t-il nous fournir les dispositions de la loi sur les hypothèques et sur les prêts qui énonce les limites dans lesquelles les filiales des banques peuvent consentir des prêts hypothécaires?

**M. Kennett:** J'ai dit au président au début de la séance que j'ai communiqué avec M. Humphrys, le surintendant des assurances, et qu'un membre de son personnel fournira les renseignements au Comité.

**Le sénateur Cook:** Merci.

**M. Kennett:** Les démarches ont donc été faites.

**Le président:** La séance est levée.

Le comité suspend ses travaux.















*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7  
*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

Mr. W. A. Kennett, Inspector General of Banks;  
Mr. D. M. Macpherson, Assistant Inspector General of  
Banks;  
Mr. M. G. Clennett, Director, Foreign Banks Division.

M. W. A. Kennett, inspecteur général des banques;  
M. D. M. Macpherson, inspecteur général adjoint des  
banques;  
M. M. G. Clennett, directeur, Division des banques  
étrangères.





First Session  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

DEPO

ORIGINAL

Thursday, November 22, 1979

Le jeudi 22 novembre 1979

Issue No. 8

Fascicule n° 8

### Third Proceedings on:

The subject-matter of Bill C-17,  
"An Act to amend the statute law  
relating to income tax and to  
amend the Canada Pension Plan."

---

### Troisième fascicule concernant:

La teneur du Bill C-17, «Loi modifiant  
le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et  
modifiant le Régime de pensions du Canada.»

---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable D. Roblin, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur D. Roblin

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 1, 1979.

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Roblin, P.C., for the Honourable Senator Hayden, moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-17, intituled: “An Act to amend the statute law relating to income tax and to amend the Canada Pension Plan”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1979.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Roblin, C.P., pour l'honorable sénateur Hayden, propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-17, intitulé: «Loi modifiant le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et modifiant le Régime de pensions du Canada», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 22, 1979

(11)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-17, "An Act to amend the statute law relating to income tax and to amend the Canada Pension Plan".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Beaubien, Buckwold, Charbonneau, Connolly, Cook, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Roblin and Walker. (13)

*In Attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. Thomas S. Gillespie, Mr. C. Albert Poissant.

*Witnesses: Department of Finance:* Dr. E. P. Neufeld, Assistant Deputy Minister; Mr. John Haag, Special Advisor, Tax Policy & Legislation Div; Mr. A. Mitchell, Officer, Tax Policy & Legislation Branch. *Department of National Revenue/Taxation:* Mr. R. M. King, Director, Current Amendments Division, Legislation Branch.

The Committee proceeded directly to the examination of the witnesses assisted therein by Messrs. Gillespie and Poissant.

At 12 noon the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 22 NOVEMBRE 1979

(11)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

La teneur du bill C-17, «Loi modifiant le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et modifiant le Régime de pensions du Canada».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Beaubien, Buckwold, Charbonneau, Connolly, Cook, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Roblin et Walker. (13)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. Thomas S. Gillespie, M. Albert Poissant.

*Témoins: Ministère des Finances:* M. E. P. Neufeld, sous-ministre adjoint; M. John Haag, conseiller spécial, Division de la politique et de la législation de l'impôt; M. A. Mitchell, agent, Direction de la politique et de la législation de l'impôt. *Ministère du Revenu national/Impôt:* M. R. M. King, directeur, Division des modifications courantes, Direction de la législation.

Le Comité reprend l'interrogatoire des témoins avec MM. Gillespie et Poissant.

À midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 22, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-17, to amend the statute law relating to income tax and to amend the Canada Pension Plan.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I call the meeting to order.

This morning we continue our study of Bill C-17. One of the particular purposes of this meeting is to give Dr. Neufeld the opportunity to present a description of what will be contained in the amendments dealing with term preferred shares when legal drafting is completed. After that we will have some discussion on the recommendations we made in connection with Bill C-37, and on certain recommendations that we made in 1978. I think in respect of those all we got was the back of your hand, Dr. Neufeld.

**Dr. E. P. Neufeld, Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance:** Never.

**The Chairman:** There are three sections, namely, 36, 66 and 67, dealing with term preferred shares, that you are going to address yourself to. Is that right?

**Dr. Neufeld:** That is correct, senator.

**The Chairman:** I take it you will identify subject matter in relation to the sections, and give us a description of what the content will be as and when the legal drafting has been done.

Any time you are ready, we are ready to listen.

**Dr. Neufeld:** Thank you very much, Mr. Chairman. Let me express my gratitude to you for this opportunity of clarifying what is technically a somewhat complicated area of the present bill, C-17. I refer, of course, to the area dealing with term preferred shares.

I want to give you an indication of the kinds of amendments we would envisage at the next opportunity in order to meet the difficulties that have been pointed out to us. Let me say that the essential reason we envisage this going into the next tax bill is that we are getting very useful technical suggestions. We think we have them all now, but in fact one never knows, so that several more weeks will give outside people additional opportunity to point out any remaining technical elements of which we should be aware.

It is intended that the measures in Bill C-17 will be amended to establish that the provisions of Bill C-37 will apply for the period from November 16, 1978, to October 23, 1979, as they appeared in that bill. Any changes to legislation other than, of course, some relieving amendments, appearing in Bill C-17, will have effect only from October 23, 1979. This will be corrected on the coming into force of the measures. In some cases changes made in Bill C-17 were made effective from November 16, 1978. It is clear that even very minor changes

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 22 novembre 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Banques et du Commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur du Bill C-17, modifiant le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et modifiant le Régime de pensions du Canada.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, la séance est ouverte.

Nous poursuivons ce matin l'étude du Bill C-17. Le but de cette séance est de donner à M. Neufeld l'occasion de nous mettre au courant de la teneur des amendements à ce bill lorsque la rédaction en sera terminée, en ce qui concerne les actions privilégiées à terme. Nous discuterons ensuite des recommandations faites en rapport avec le Bill C-37 et de certaines recommandations que nous avons faites en 1978. Je crois qu'en ce qui vous concerne. Monsieur Neufeld, elles ont été rejetées.

**M. E. P. Neufeld, sous-ministre adjoint, direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances:** Pas du tout.

**Le président:** Il y a trois articles, notamment les articles 36, 66 et 67, qui traitent des actions privilégiées à terme, et que vous allez maintenant présenter. Est-ce exact?

**M. Neufeld:** C'est exact, sénateur.

**Le président:** Je suppose que vous allez définir l'objet de chaque article et nous en expliquer la teneur une fois la rédaction terminée.

Nous vous écoutons.

**M. Neufeld:** Merci beaucoup, monsieur le président. Je tiens à vous remercier de me laisser l'occasion de clarifier un aspect techniquement assez compliqué du présent Bill C-17. Il s'agit, évidemment, de la partie qui traite des actions privilégiées à terme.

J'aimerais vous indiquer quels genres d'amendements nous aimerions apporter à la prochaine occasion afin de venir à bout des difficultés qui nous ont été signalées. La raison principale pour laquelle nous envisageons d'examiner ce bill, c'est que nous sommes en train de recevoir des suggestions techniques très utiles à ce sujet. Nous croyons avoir actuellement tous les éléments nécessaires, mais, en fait, on ne sait jamais, de sorte que plusieurs autres semaines permettront à d'autres experts de nous signaler certains autres facteurs techniques que nous devons connaître.

Certaines résolutions contenues dans le Bill C-17 doivent être modifiées de façon à ce que les dispositions du Bill C-37 couvrent la période du 16 novembre 1978 au 23 octobre 1979, comme prévu dans ce projet de loi. Tout changement au projet de loi autre que certains amendements d'exonération contenus dans le Bill C-17, n'entrera en vigueur qu'à partir du 23 octobre 1979. Cela ne sera rectifié que lors de l'entrée en vigueur de ces mesures. Dans certains cas, certains changements apportés au Bill C-17 sont entrés en vigueur à compter

[Text]

have impact, and therefore, to remove any possibility of these amendments having a retroactive impact, wording used in Bill C-37 will apply for the period November 16, 1978 to October 23, 1979. I think that this broad principle, and broad approach, really does take care of a lot of the difficulties that have been pointed out to us.

**The Chairman:** Yes, because I think it was stated on budget night, November 16, 1978, that some of the provisions came into force that night, and a lot of people in relation to some of the items, have undoubtedly conducted themselves in certain ways, keeping in mind that there are particular provisions in C-37 that were effective as from budget night, 1978.

**Dr. Neufeld:** That is quite right, Mr. Chairman, and in looking back over that so-called stub period, we now know, which we could not have known at the time of the drafting, that there were some issues there that were based on a particular interpretation of Bill C-37. What we are hoping to do in this amendment, and what we will do, is to leave no doubt as to what the interpretation should be; but in the meantime we will, in effect, ensure that there will be no retroactivity.

I would now like to go to another general issue, which relates to the definition of a term preferred share. That is an area where several important points have been made to us. On page 96, at subparagraph (a)(iii) the phrase is used, "convention providing protection with respect to the share".

We have had a great deal of discussion with members of the profession on this clause, and what we are intending to do here is to modify the wording so that it is clear what kinds of covenants are not acceptable and what kinds of covenants are acceptable. This is an area where we are continuing to get suggestions, but that is the objective that we have in mind.

**The Chairman:** In the conditions that govern those term preferred shares.

**Dr. Neufeld:** Exactly.

**Mr. C. Albert Poissant, Adviser to the Committee:** Could we ask if there are any indications as to what covenants would be acceptable and what would not? Could you give us some examples of what you have in mind?

**Dr. Neufeld:** I would be happy to do so. I would not want to give the impression that we have settled on this, and what I say should be taken in that spirit. I take seriously the point that suggestions that could still be made to us should be seriously examined, but, for example, the covenants that are normally found in term preferred shares would, generally speaking, be covenants that would be acceptable. That is a guideline which has to be made more specific, but it is an important guideline.

**Mr. Thomas S. Gillespie, Advisor to the Committee:** For example, have you made any determination as to whether a covenant with a tax adjustment clause is acceptable or not? Or is that still under study?

[Traduction]

du 16 novembre 1978. Il est évident que même des changements mineurs ont un certain effet et c'est pourquoi, afin d'éviter toute possibilité d'effet rétroactif de ces amendements, le vocabulaire utilisé dans le Bill C-37 ne sera applicable que pour la période allant du 16 novembre 1978 au 23 octobre 1979. Je crois que ce principe général et que cette attitude générale régleront une bonne partie des problèmes qui nous ont été signalés.

**Le président:** Oui, car je crois qu'on a dit, le soir de la présentation du budget, le 16 novembre 1978, que certaines des dispositions étaient entrées en vigueur ce soir-là, et beaucoup de personnes, en rapport avec certains de ces articles, se sont comportées de certaines façons, gardant en mémoire que certaines dispositions contenues dans le Bill C-37 devenaient applicables le soir de la présentation du budget en 1978.

**Dr. Neufeld:** C'est exact, monsieur le président, et en se reportant à cette période «d'ébauche», nous savons maintenant, chose que nous ne pouvions savoir lors de la rédaction, qu'il existait certaines questions fondées sur l'interprétation particulière du Bill C-37. Ce que nous comptons faire avec cet amendement, et ce que nous ferons, c'est d'en donner une interprétation claire et précise, mais entre temps, nous nous assurerons qu'il n'y aura pas d'effet rétroactif.

J'aimerais maintenant aborder une autre question générale, qui concerne la définition d'une action privilégiée à terme. C'est là une question à laquelle on a apporté beaucoup d'éclaircissements. A la page 96, au sous-alinéa (a)(iii) l'expression «convention donnant une garantie à l'égard de l'action» est utilisée.

Nous avons beaucoup discuté de cet article avec des membres de la profession et ce que nous tentons de faire ici, c'est modifier la formulation de cette expression de façon à rendre évident ce qui constitue une convention acceptable et une convention qui ne l'est pas. Nous continuons à recevoir des suggestions à ce sujet mais c'est là notre but.

**Le président:** Sur les conditions qui régissent ces actions privilégiées à terme.

**Dr. Neufeld:** Exactement.

**M. C. Albert Poissant, conseiller du Comité:** Existe-t-il certaines indications quant aux types de conventions qui seraient acceptables et celles qui ne le seraient pas? Pouvez-vous nous donner quelques exemples de ce que vous voulez dire?

**Dr. Neufeld:** Avec plaisir. Je ne voudrais pas donner l'impression que cette question est résolue et ce que je dis doit être considéré dans cet esprit. Je conviens que nous devrions sérieusement étudier les suggestions qui pourraient encore être présentées mais, par exemple, les conventions relatives aux actions privilégiées à terme seraient, de façon générale, des conventions acceptables. Cette ligne directrice devrait être mieux définie, mais elle n'en demeure pas moins une ligne directrice importante.

**M. Thomas S. Gillespie, conseiller du Comité:** Par exemple, avez-vous déterminé si une convention comportant une clause de redressement d'impôt était acceptable ou non? Ou cette question est-elle encore à l'étude?



[Text]

**Dr. Neufeld:** The tax adjustment clause is still under study. It is an important issue, and we will want to determine whether a clause of that kind, which really, in a sense, confirms that the instrument is essentially a debt instrument, would be acceptable or not.

**Senator Connolly:** What is a tax adjustment clause?

**Dr. Neufeld:** That is a clause relating to a term preferred share whereby the holder of the share, if there is a change in the tax treatment of the dividend on the share, can in fact transform that share into a debt instrument. There are various form of tax clauses. One form is that if the tax treatment changes, then the payment that must be made to a bank will be grossed up so that it will become the equivalent of the rate of interest on a term loan, for example. It is in effect transforming a dividend into an interest rate.

**Senator Cook:** In other words, giving the bank the best of both worlds.

**The Chairman:** But not at the same time.

**Dr. Neufeld:** It gives the bank the protection and presumably puts the risk on the issuer.

**Senator Connolly:** Why does it specify bank? Would it not apply to anybody?

**Dr. Neufeld:** To any financial institution.

**Mr. Gillespie:** The provisions of a term preferred share do not apply other than to financial institutions.

**Senator Connolly:** They are instruments issued to financial institutions in connection with financing projects of various kinds?

**Dr. Neufeld:** Term preferred shares are shares issued to financial institutions. The purpose is not indicated. They do not have to be for any particular purpose like a project.

**The Chairman:** But the purpose is to give the character of a share, a preferred share, to what is issued so that the preferred tax treatment of a dividend passing from one company to the other would be tax free.

**Dr. Neufeld:** That is precisely right.

**The Chairman:** But if that character changes then the issuer of the preferred share may change the character of the instrument and say that from there on it is a debt.

**Dr. Neufeld:** I would make only one slight modification to that. When you say the holder of the share may change the instrument, the normal tax clause is that in some cases he may change and in some case, I believe, it is almost automatic, so you are, in fact, correct. The option is on the holder to change the character of the share. The issuer has no choice in those circumstances.

**Senator Connolly:** What is the general purpose of these shares? Why do we have some special case for term preferred shares in an act already complicated? This seems to have a higher element of complication. Does it help the financing of projects? Is that the idea? You said at one stage that projects

[Traduction]

**Dr. Neufeld:** La clause de redressement d'impôt est encore à l'étude. C'est une question importante, et nous chercherons à déterminer si une clause de ce genre qui, en fait, dans un sens, confirme que l'instrument est essentiellement un instrument de dette, serait acceptable ou non.

**Le sénateur Connolly:** Que signifie «clause de redressement d'impôt»?

**M. Neufeld:** C'est une clause relative à une action privilégiée à terme, où le détenteur de l'action peut transformer cette action en un instrument de dette, si le traitement fiscal du dividende sur l'action est modifié, ce qui signifie que les clauses relatives à l'impôt comportent différentes formes. Par exemple, si le traitement fiscal est modifié, le paiement qui doit être fait à une banque sera majoré de façon à devenir égal au taux d'intérêt sur un prêt à terme. En fait, on transforme un dividende en taux d'intérêt.

**Le sénateur Cook:** En d'autres termes, la banque gagne sur les deux tableaux.

**Le président:** Mais pas en même temps.

**M. Neufeld:** Cela protège la banque et reporte le risque sur l'émetteur.

**Le sénateur Connolly:** Pourquoi spécifie-t-on une banque? Cela n'est-il pas applicable à n'importe qui?

**M. Neufeld:** A toute institution financière.

**M. Gillespie:** Les dispositions d'une action privilégiée à terme ne s'appliquent qu'aux institutions financières.

**Le sénateur Connolly:** Ce sont des instruments émis aux institutions financières afin de financer différents types de projets?

**M. Neufeld:** Les actions privilégiées à terme sont des actions émises aux institutions financières. Aucune mention n'est faite du but. Elles n'ont pas à être liées à un but particulier, comme un projet.

**Le président:** Mais le but est de lier la nature d'une action, une action privilégiée, à ce qui est émis, de façon à ce que le traitement fiscal d'un dividende passant d'une société à une autre soit exempt d'impôts.

**M. Neufeld:** C'est exact.

**Le président:** Mais si la nature de l'action change, l'émetteur de l'action privilégiée peut changer la nature de l'instrument et alors déclarer qu'il s'agit d'une dette.

**M. Neufeld:** J'aimerais apporter une légère modification à votre observation. Lorsque vous dites que le détenteur de l'action peut changer d'instrument, la clause habituelle à l'impôt stipule que, dans certains cas, il peut changer et qu'en certains cas, je crois, c'est presque automatique. Vous avez donc raison; c'est au détenteur qu'il appartient de changer la nature de l'action. L'émetteur n'a pas le choix dans ce cas.

**Le sénateur Connolly:** Quel est le but de ces actions? Pourquoi faire un cas particulier des actions privilégiées à terme dans une loi déjà compliquée? Elles semblent compliquer les choses davantage. Favorisent-elles le financement de projets? Est-ce là l'idée? Vous avez dit à un certain moment

[Text]

do not necessarily enter into it; it can be just a form of investment for a bank or a financial company.

**Dr. Neufeld:** Senator, on your latter point, with respect to the definition of the term "term preferred share" in the bill, the purpose for which funds are used is not related to the definition. There is a definition of a term preferred share, but what the funds are used for has nothing to do with whether it will or will not be a term preferred share.

On your broader question as to why we have term preferred shares in the bill, that requires a slightly longer explanation. So forgive me if I repeat what I said the other day. The issue arose because there began to creep into the system important changes in the character of preferred shares, changes that really had the effect of, in essence, turning them into debt, but yet they are receiving tax treatment as if they were equities. That was the heart of the problem. To give you an example, with some term preferred shares issued to banks, the bank could ask that they be redeemed on demand, and they had attached to them a floating rate related to the prime rate. But it would be very difficult to distinguish between that term preferred share and an ordinary demand loan. But because it was legally structured as a preferred share, it received dividend treatment under the tax law. And what our feeling has been and the policy underlying this whole provision is to preserve dividend tax treatment for equities.

**Senator Connolly:** Where there is a risk?

**Dr. Neufeld:** And things that are equities where there is a risk, and to have the rest of income on investments receive the normal interest tax treatment. Now the specific question you posed was; why do we bother having this third category being term preferred shares? What we had to decide was whether we would be very rigid and say we would basically have only two classifications, common equity on the one hand and debt on the other, or whether there would be some leeway or a bit of grey in the middle. And the view was that there may well be justification, on grounds of assisting in industrial development and financing, to make some provision for that middle ground. So we have said that if a share has more than 10 years to maturity, and does not have certain guarantees or certain kinds of covenants attached to it, it can receive dividend treatment. But what we have said is that if you move in the other direction, making it in fact debt, then it should receive debt treatment. The minute we take that approach there is need in the act for an instrument referred to as a term preferred share.

**Senator Connolly:** This is pretty sophisticated stuff. Have these ideas been imported from the United States or Europe?

**Dr. Neufeld:** No, this, to the best of my knowledge, is a purely Canadian product. Whether it is a matter of national pride or not, I don't know.

[Traduction]

que les projets n'y étaient pas nécessairement compris; qu'il pouvait s'agir tout simplement d'une forme de placement pour une banque ou une société financière.

**M. Neufeld:** Pour ce qui est de votre avant-dernière question, sénateur, dans la définition de l'expression «action privilégiée à terme», l'utilisation des fonds n'entre pas en ligne de compte. Le projet de loi définit effectivement l'action privilégiée à terme, mais l'utilisation que l'on fait des fonds n'a rien à voir avec la nature de l'action.

Quant à votre question plus générale, à savoir pourquoi les actions privilégiées à terme sont prévues dans le projet de loi, elle exige une explication un peu plus longue. Vous allez m'excuser si je répète un peu ce que j'ai dit l'autre jour. La question a été soulevée parce que l'on a commencé à apporter d'importants changements à la nature des actions privilégiées. Les changements avaient essentiellement pour effet de transformer les actions en dette, quoique aux fins du régime fiscal, les actions sont considérées comme des mises de fonds. C'était le cœur du problème. Pour vous donner un exemple, les banques qui avaient acheté certaines actions privilégiées à terme pouvaient exiger qu'on les rachète après qu'elles y eurent fixé un taux fluctuant rattaché au taux préférentiel. Mais il était très difficile de faire la distinction entre cette action privilégiée à terme et un emprunt ordinaire. Puisque légalement, il s'agissait d'une action privilégiée, les dispositions fiscales relatives aux dividendes s'y appliquaient. Ce que nous visons, tout comme la politique sous-jacente à cette disposition, c'est de réserver le régime fiscal des dividendes aux mises de fonds.

**Le sénateur Connolly:** Aux mises de fonds qui présentent un risque?

**M. Neufeld:** Et aux choses qui sont considérées comme mises de fonds spéculatives. Et que le reste des revenus provenant de placements soit assujéti aux dispositions relatives aux intérêts. Or, votre question était précisément de savoir pourquoi nous préoccupé de cette troisième catégorie, soit les actions privilégiées à terme? Il nous fallait choisir entre une ligne dure et n'avoir fondamentalement que deux catégories: la mise de fonds ordinaire d'une part et les dettes d'autre part, et une certaine marge de manoeuvre, ou une petite zone indéfinie. Nous avons convenus qu'il conviendrait sans doute, pour aider au développement et au financement industriels, de prévoir quelques mesures moyennes. Nous avons donc dit que, si l'échéance d'une action est à plus de dix ans, et si l'action n'est pas assujéti à certaines garanties ou lié à certaines conventions, le régime des dividendes peut s'y appliquer. Mais nous avons dit aussi que, dans le cas contraire où l'on en ferait une dette, les actions devraient être considérées en tant que telle aux fins de l'impôt. Dès que l'on va dans ce sens, il faut prévoir dans la loi une mesure relative aux actions privilégiées à terme.

**Le sénateur Connolly:** C'est une idée assez avancée. Vient-elle des États-Unis ou d'Europe?

**M. Neufeld:** À ma connaissance, c'est une idée purement de chez nous. Question de fierté nationale, je l'ignore.



[Text]

**Senator Connolly:** Who invented it?

**Senator Cook:** How much does it cost the treasury?

**Dr. Neufeld:** Our estimate was that in the full year when the outstandings were at their peak it was costing the federal and provincial treasuries combined half a billion dollars.

**Senator Cook:** And that is more or less a continuing loss?

**Dr. Neufeld:** Yes.

**The Chairman:** But this is not something new you are talking about. It is not something that was discovered last year or the year before. Was it not a vehicle used during the first depression?

**Dr. Neufeld:** Mr. Chairman, income debentures, which are very much like term preferred shares, first appeared in the 1930s. They appeared because it was thought desirable to help companies that were in really serious financial difficulties in the 1930s. What then happened, however, was that through the process of tax reform and in order to avoid double taxation the law was changed to permit dividends to flow tax-free from one corporation to another. That was a crucially important amendment for laying the tax law basis for the emergence of term preferred shares.

This, in fact, did not lead to the emergence of term preferred shares immediately. I think that first of all that may have been, and this is to a degree speculation, because financial institutions were not immediately aware of the potential in this area, or maybe even thought that it was unlikely that it would be tolerated by the tax law authorities. But the second reason, I think, was that there began to be introduced into the law a number of special tax incentives which meant that a lot of perfectly financially-sound industrial institutions, because of tax writeoffs, found that they were in a no-tax position. It was not because they were financially weak as had been the case in the 1930s; rather it was because other provisions, incentive positions in the tax law, saw them in a no-tax position, even though they were, in fact, perfectly sound and solid industrial institutions.

The two things combined: on the one hand the tax law that permitted dividends to flow tax-free from one institution to another and a situation where very large corporations, perfectly sound and solid, were in a no-tax position. Those two elements, I think, were the more important elements in laying the basis for the sudden emergence of term preferred financing.

**Senator Connolly:** Were they mainly in the resource industries?

**Dr. Neufeld:** There were very important ones in the resource industries, but they were certainly not confined to the resource industries.

**Senator Connolly:** Manufacturing industries?

**Dr. Neufeld:** There were some manufacturing, yes. They were, however, typically confined to the very large institutions. We compiled for a while a list of them and it became evident

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Qui l'a inventée?

**Le sénateur Cook:** Combien cela coûte-t-il au Trésor?

**M. Neufeld:** Selon nos estimations, lorsque les sommes à percevoir étaient à leur plus haut, il en coûtait aux Trésors fédéral et provinciaux ensemble un demi milliards de dollars.

**Le sénateur Cook:** Et c'est plus ou moins une perte continue?

**M. Neufeld:** Oui.

**Le président:** Mais il n'y a rien de nouveau là-dedans. Ce n'est pas quelque chose que l'on a découvert l'année dernière ou la précédente. N'a-t-on pas eu recours à cette mesure durant la première dépression?

**M. Neufeld:** Monsieur le président, les obligations qui ressemblent d'ailleurs beaucoup aux actions privilégiées à terme, ont fait leur apparition dans les années 1930. On les a proposées parce qu'on croyait qu'elles allaient aider les sociétés aux prises avec de sérieuses difficultés financières. Toutefois, par suite des réformes fiscales et afin d'éviter un double régime d'imposition, la loi a été changée de façon que les dividendes puissent circuler d'une société à l'autre sans être touchés par les impôts. C'était là une modification extrêmement importante pour établir la base de la loi fiscale en ce qui a trait aux actions privilégiées à terme.

Celles-ci n'ont pas pour autant connu une popularité immédiate parce que tout d'abord, et il y a là une part de spéculation, les institutions financières ne connaissaient pas les possibilités de cette mesure, ou peut-être même qu'elles ne croyaient pas que les autorités fiscales toléreraient de telles manœuvres. Mais la deuxième raison, je pense, c'est que l'on commençait à introduire dans la loi un certain nombre de mesures d'encouragement fiscal, ce qui veut dire que beaucoup d'établissements industriels parfaitement sains financièrement ont été libérés d'impôt en raison de nouvelles déductions. Ce n'est pas parce qu'ils éprouvaient des difficultés financières comme dans les années 1930, mais plutôt parce que d'autres dispositions, les mesures d'encouragement entre autres, les ont mis dans cette situation non imposable, même si leurs finances étaient effectivement parfaitement saines.

La combinaison des deux éléments: les dividendes qui pouvaient circuler d'une institution à l'autre sans être imposés et les très grandes sociétés parfaitement saines financièrement qui ne payaient pas d'impôt a été des plus importantes pour établir le fondement des actions privilégiées à terme.

**Le sénateur Connolly:** S'agissait-il principalement d'industries primaires?

**M. Neufeld:** Il y en avait de très importantes dans ce secteur, mais il y en avait ailleurs.

**Le sénateur Connolly:** Industries manufacturières?

**M. Neufeld:** Il y en avait quelques-unes oui. Elles se limitaient cependant aux très grandes sociétés. Nous avons pendant un certain temps dressé une liste de ces sociétés et nous

[Text]

that a high percentage of the total outstandings could be explained by less than 20 companies.

**The Chairman:** Dr. Neufeld, to put it in a nutshell, it is not attractive to industry—resource industry, et cetera, if they have no taxable income or if they have no income against which they can write off a tax benefit. Possibly that is what sponsored the idea of creating a vehicle by which you could get some benefit.

**Dr. Neufeld:** I think that corporations would take the view that, if they in fact had no tax to pay, then it would be better to issue something that would receive dividend treatment, because it would immediately increase their cash flow.

**The Chairman:** Yes.

**Dr. Neufeld:** One can certainly understand that that would be the reaction. Our concern is that what is in fact debt is receiving dividend treatment and the tax revenue foregone is therefore being paid for by other taxpayers.

**Senator Cook:** It is rather harsh from the point of view of the minister that when he grants them incentives, the incentives allow them to take advantage of the term preferred shares.

**Dr. Neufeld:** That is an important point, senator. In a sense it is—

**Senator Cook:** A double whammy.

**Dr. Neufeld:** Yes, a double whammy. Not only is there the incentive of the rich writeoffs, but in addition this changes the situation so that, all of a sudden, it becomes desirable to use a form of financing which also has special provisions in the tax law.

**Senator Cook:** And which is a loan by another name.

**Dr. Neufeld:** Which in effect in many cases is clearly a loan.

**Senator Cook:** I hate to speak in favour of the department, but fair is fair.

**Dr. Neufeld:** Mr. Chairman, we were on clause 66, subparagraph (a)(iii). Perhaps I could go on to subparagraph (b) and state our view there.

**The Chairman:** Before you do that, even though you may not have settled the exact language, are you contemplating an amendment in some form to this (iii) on page 96?

**Dr. Neufeld:** Yes, indeed.

**The Chairman:** Can you put it in such language that we will be able to fully understand it?

**Dr. Neufeld:** Yes. As I mentioned before, this really involves the phrase "covenant providing protection with respect to the share." What we want to do is to make it much clearer what kind of covenant would be acceptable and what kind would not be acceptable. That is the essential objective of our amendment here, because in our judgment this language was too general and an extreme interpretation could be that almost

[Traduction]

avons constaté qu'un fort pourcentage de l'ensemble des sommes à percevoir intéressait moins de vingt sociétés.

**Le président:** En résumé, monsieur Neufeld, le secteur primaire, entre autre, ne semble pas être attiré par ces mesures s'il n'a pas de revenus imposables ou de revenus à l'égard desquels s'appliquent des déductions d'impôt. C'est peut-être cela qui a suscité l'idée de rendre le système profitable.

**M. Neufeld:** Je pense que les sociétés seraient d'avis que, si elles n'ont pas d'impôts à payer, il vaudrait mieux mettre en circulation des émissions qui seraient considérées aux fins de l'impôt comme des dividendes, car cela augmenterait immédiatement leur trésorerie.

**Le président:** Oui.

**M. Neufeld:** On comprend facilement leur réaction. Notre inquiétude réside, en fait, en ce que les dettes sont considérées comme dividendes et qu'il y a perte de revenus fiscaux et que ce sont d'autres contribuables qui en font les frais.

**Le sénateur Cook:** Il est plutôt mauvais, du point de vue du ministre, que ses mesures d'encouragement fiscal permettent aux sociétés de profiter des actions privilégiées à terme.

**M. Neufeld:** C'est un point important, sénateur. En un sens, c'est...

**Le sénateur Cook:** Un double cadeau.

**M. Neufeld:** En effet, oui. Non seulement cette disposition constitue-t-elle une échappatoire pour les riches, mais elle fait que, tout à coup, il est souhaitable de recourir à une forme de financement qui est également visée par des dispositions spéciales de la loi sur l'impôt.

**Le sénateur Cook:** Et qui est un emprunt que l'on cache sous un autre nom.

**M. Neufeld:** Qui est effectivement, dans bien des cas un simple emprunt.

**Le sénateur Cook:** Je n'aime pas prendre le parti du ministre, mais ce qui est juste est juste.

**M. Neufeld:** Monsieur le président, nous en étions à l'article 66, au sous-alinéa a)(iii). Je pourrais passer à l'alinéa b) et donner notre point de vue.

**Le président:** Avant cela, même si vous n'avez pas décidé du libellé exact, songez-vous à apporter une modification au sous-alinéa (iii) à la page 96?

**M. Neufeld:** Oui, en effet.

**Le président:** Pouvez-vous faire en sorte qu'elle soit intelligible?

**M. Neufeld:** Oui. Comme je l'ai dit auparavant, la modification vise en fait l'expression «ou convention donnant une garantie à l'égard de l'action». Nous voulons préciser le genre de convention qui serait acceptable et qui ne le serait pas. C'est ce que vise essentiellement notre modification, car, à notre avis, cette disposition était trop générale et en lui donnant une interprétation large, il se pourrait que presque n'importe quelle



[Text]

anything in a covenant would be sufficient to make it ineligible in fact to transform a preferred into a term preferred share.

We see now that we must be more specific, because there are a number of perfectly normal things in a covenant which should be acceptable.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, am I right in assuming that this amendment will take care of the problem of Harbour side Development Limited in Prince Edward Island? There was a telegram from the Premier to the Minister of Finance, a copy of which somebody gave me, dated November 8, in which they are concerned about section 66(7). Is that the same point?

**Dr. Neufeld:** I will ask Mr. Haag to speak to this.

**Mr. Haag:** I believe the particular concern in that situation will be remedied by Dr. Neufeld's comment about the effective dates of the legislation.

**Senator Roblin:** I see.

**Mr. John Haag, Adviser, Tax Policy, Department of Finance:** Our point with respect to subparagraph (b). It will be made effective as of October 23, 1979, and not be predated back to November 16, 1978. I believe that will resolve the concerns in that situation.

**Senator Roblin:** Thank you.

**Senator Connolly:** What was the concern?

**Senator Roblin:** It is a long telegram, but it has to do with the matter Mr. Haag has explained, concerning the dates.

**Senator Connolly:** That does not mean anything to me.

**Dr. Neufeld:** Senator, I think I can easily explain it. The Harbourside issue was one of those issues that emerged between the budget of November 16, 1978, and the statement of October 3, 1979. It was one of those issues that emerged because of a particular interpretation of what was in Bill C-37. We are now saying that we are not going to make subparagraph (b) retroactive; so that it follows logically that the Harbourside issue will, in effect, be grandfathered—without going into the technical details of why that particular issue has some problems. They are really irrelevant, because that is one of the issues that falls into this period, and one envisages that they will be grandfathered.

Under paragraph (b)—Mr. Haag has already referred to this—it establishes that where an owner of a share has control or a contingent right to acquire control of a corporation, any share issued by the corporation will be a term preferred share. What we will ensure here is that the retroactive impact of this paragraph will be removed.

**The Chairman:** Paragraph (b) is on page 97.

**Mr. Haag:** That is correct, Mr. Chairman.

**Mr. Gillespie:** Dr. Neufeld, will you be dealing later with clause 36 and the phrase "in the ordinary course of business"?

**Dr. Neufeld:** I will be dealing with clause 36, yes.

[Traduction]

disposition d'une convention suffise à empêcher le transfert d'une action privilégiée en une action privilégiée à terme.

Nous constatons que nous devons être plus précis, parce qu'il y a un certain nombre de clauses parfaitement normales dans une convention qui devraient être acceptables.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, ai-je raison de croire que cette modification permettra de résoudre le problème de la Harbour Side Development Limited de l'Île-du-Prince-Édouard? Quelqu'un m'a remis une copie d'un télégramme du Premier ministre adressé au ministre des Finances le 8 novembre dans lequel il faisait état de son inquiétude au sujet de l'article 66(7). S'agit-il de la même chose?

**M. Neufeld:** Je vais demander à M. Haag de répondre à cela.

**M. Haag:** Je crois que ces inquiétudes seront dissipées par M. Neufeld dans son commentaire sur les dates d'entrée en vigueur de la loi.

**Le sénateur Roblin:** Je vois.

**M. John Haag, conseiller, politique fiscale, ministère des Finances:** Cela vaut spécialement pour l'alinéa b). Cette mesure sera effectivement en vigueur à compter du 23 octobre 1979 et non du 16 novembre 1978. Cela devrait dissiper les inquiétudes.

**Le sénateur Roblin:** Merci.

**Le sénateur Connolly:** De quoi s'inquiétait-on?

**Le sénateur Roblin:** Le télégramme est long, mais il porte sur la question que M. Haag vient d'expliquer au sujet des dates.

**Le sénateur Connolly:** Cela ne me dit rien.

**M. Neufeld:** Sénateur, je crois pouvoir donner une explication. La question Harbourside est survenue entre la présentation du budget du 16 novembre 1978 et la déclaration du 3 octobre 1979. C'était l'un de ces problèmes qui s'était posé en raison d'une interprétation particulière du bill C-37. Nous disons maintenant que l'alinéa b) ne sera pas rétroactif; par conséquent, il s'ensuit logiquement qu'une clause de droits acquis sera prévue pour la société Harbourside—je n'expliquerai pas en détail pourquoi cette société éprouve certains problèmes. Ces détails techniques ne sont pas pertinents, étant donné qu'il s'agit de l'un des cas qui tombe dans cette période et une clause de droit acquis les protégera.

L'alinéa b)—M. Haag y a déjà fait allusion—stipule que, lorsque le propriétaire d'une action a le contrôle d'une société ou a le droit, avec ou sans réserves, d'en acquérir le contrôle, toute action émise par cette société sera une action «privilégiée». Nous nous assurons ici que l'incidence rétroactive de cet alinéa soit éliminée.

**Le président:** L'alinéa b) se trouve à la page 97.

**M. Haag:** C'est exact, monsieur le président.

**M. Gillespie:** Monsieur Neufeld, plus tard examinerez-vous la disposition 36 et l'expression «dans le cours normal de l'entreprise»?

**M. Neufeld:** Oui, je vais en parler.

[Text]

**Mr. Gillespie:** There has been the suggestion that paragraph (b) is too broad inasmuch as if a financial institution acquires a preferred share, under the terms of which, in the event of default, the holder of the share is given the right to vote, it may be that the financial institution has a sufficient number of shares that would give it voting control of the issuing company. It might otherwise have been a bona fide equity transaction, but the financial institution would be caught. Do you propose any amendments to remedy that kind of situation?

**Dr. Neufeld:** I will ask Mr. Haag to speak to that.

**Mr. Haag:** Mr. Gillespie, perhaps you could be a little more specific with the type of concern you have. You will see from our comments on clauses 36 and 66 that we hope to modify the definition so that it is clear that the rules will not have an impact on common shares. We are attempting to be more precise with the definition to make it clear that it will not have an impact on common shares.

**The Chairman:** I understood that Mr. Gillespie's question had to do with the preferred shares, which, in the event of default, might become voting and might be sufficient in number to provide control.

**Mr. Haag:** I believe we did talk to this point briefly the other day, with respect to the concerns about control. The point was talked about in the context of the financial institution being able to appoint, because of the default under a preferred share, the majority of the directors to the board of a company; and at that time we expressed concerns that by that particular protection, the bank had continuing control of their monies. It would put them in a position of being able to demand their funds upon default as would be traditionally found on debt instruments.

**The Chairman:** That provision about what happens if there is default and the rights of the holder of the preferred shares would be contained in a covenant in the agreement as between the bank and the potential issuing borrower.

**Mr. Haag:** That would be one of the covenants that might be found in an issue, yes. What we now have, in paragraph (b), is a more specific identification of the concerns about control that the financial institution may obtain as a part of preferred share financing.

**Senator Connolly:** Are you saying, to put it in layman's language, that any voting right that accrues to the holder of a special preferred share upon default will not be able to affect the power of the majority of the common shareholders to control the company?

**Mr. Haag:** Our concern, senator, has been—especially as witnessed by the form of financing that continued from the period of November 16, 1978 to October 23 this year—that the financial institutions structured what we have described as "sole purpose corporations", where they essentially retained control of their funds by setting up these separate corporations.

We do not see this as desirable in the long run, that the financial institutions should be able to control this form of

[Traduction]

**M. Gillespie:** On a dit que l'alinéa b) est trop général vu que, si une institution financière achète une action privilégiée en vertu de laquelle, à défaut de paiement, le détenteur de l'action a le droit de voter, il se peut que l'institution financière possède suffisamment d'actions pour avoir une majorité, ce qui lui donnerait donc le contrôle de la société qui émet ces actions. Cela aurait pu être une transaction honnête, mais l'institution financière serait prise. Proposez-vous un amendement qui remédierait à cette situation?

**M. Neufeld:** Je cède la parole à M. Haag.

**M. Haag:** Monsieur Gillespie, pourriez-vous être un peu plus précis. Vous vous rendez compte, lorsqu'on examinera les articles 36 et 66 que nous espérons changer les définitions de la disposition afin qu'il soit évident que les règlements n'auront pas une incidence sur les actions ordinaires. Nous essayons d'être plus précis afin qu'il soit évident qu'ils n'auront pas une incidence sur les actions ordinaires.

**Le président:** Je croyais que la question de M. Gillespie portait sur les actions privilégiées qui, à défaut de paiement, peuvent accorder le droit de vote et être suffisamment nombreuses pour donner le contrôle.

**M. Haag:** Je crois que nous avons abordé cette question brièvement l'autre jour, lorsque nous avons parlé des problèmes concernant le contrôle. À ce moment-là, nous disions qu'une institution financière pouvait, à défaut de paiement d'une action privilégiée, nommer la majorité des directeurs faisant partie du conseil d'administration d'une société; et nous étions inquiets car, grâce à cette protection, la banque a toujours le contrôle de ces avoirs et se trouverait en mesure d'exiger la liquidation, à défaut de paiement, comme cela se fait pour des titres de dette.

**Le président:** Cette disposition portant sur ce qui se produit lorsqu'il n'y a pas paiement ainsi que sur les droits d'un détenteur d'actions privilégiées, est comprise dans l'entente conclue entre la banque et l'emprunteur éventuel qui émet les actions.

**M. Haag:** Oui, c'est l'une des conventions qu'on trouve dans une entente. L'alinéa b), nous fournit plus de précisions sur le problème du contrôle qu'une institution financière peut obtenir sur le financement d'une action privilégiée.

**Le sénateur Connolly:** Voulez-vous dire, en termes simples, que, à défaut de paiement, le droit de vote que possède le détenteur d'une action privilégiée ne permettra pas à la majorité des détenteurs d'actions ordinaires de contrôler la société?

**M. Haag:** Notre préoccupation, sénateur, comme le montre le mode de financement qui a été utilisé au cours de la période entre le 16 novembre 1978 et le 23 octobre de cette année, était que les institutions financières établissent ce que nous avons décrit comme étant des sociétés à but unique, ce qui leur permet de garder le contrôle de leurs fonds en créant ces sociétés distinctes.

À notre avis, il n'est pas souhaitable à long terme que les sociétés financières soient capables de contrôler ce mode de



[Text]

financing by using special purpose corporations. We are, therefore, sensitive to financial institutions being able to take control of corporations as a way of securing the financing that they put out in the form of preferred shares.

We are not, however, concerned, for example, where the financial institution might be able, as is commonly found, as a part of the covenants of a share,—especially a preferred share—to appoint persons to the board as directors.

**Senator Connolly:** Or elect.

**Mr. Haag:** Yes. We are, however, concerned when it comes to the point that they can appoint so many directors to the board that it gives the financial institution control of the board.

**Senator Connolly:** What are the words in paragraph (b), on page 97, that achieve that purpose?

**Mr. Haag:** The general thrust of paragraph (b) is to address that particular point of control. It says:

the owner thereof is a corporation . . .

Which is a financial institution, and which controls the issuing corporation.

**Senator Molson:** I am trying to separate the financial institution, which by issue of the shares could acquire control, from what might be acquired by a group of preferred shareholders in the normal course of events in the case of default, when you would expect them to obtain control. In fact, it would be desirable and almost necessary. You are separating the two things, are you not?

**Mr. Haag:** That is correct, senator.

**Mr. Poissant:** Even if it would give them control—

**The Chairman:** You are emphasizing the difference between a preferred share and a term preferred share.

**Senator Molson:** Yes—a special instrument for this financing purpose.

**Senator Connolly:** There is in (b) a special statutory provision to make that distinction?

**Mr. Haag:** That is correct. Initially, there is the perception that when a financial institution goes to these lengths to structure financing in this form, that it is really a traditional type of financing. The financial institutions are simply trying to secure their financing in the traditional way.

**Senator Cook:** You are saying that it goes too far.

**Mr. Gillespie:** I am trying to analyze the impact of paragraph (b) when read in connection with clause 36.

**Mr. Haag:** Mr. Gillespie, we have not yet got to clause 36, and it might be useful to get to that clause, so that we have the whole picture in front of us; because while there is this concern about paragraph (b), we are proposing some modifications to clause 36 which, coupled with modifications to the definition of “term preferred share” should remove some of your concerns.

[Traduction]

financement en ayant recours ce genre de sociétés. Par conséquent, nous n'aimons pas que les sociétés financières, en prenant le contrôle de différentes sociétés, assurent leur financement à l'aide d'actions privilégiées.

Cependant, nous ne sommes pas inquiets lorsque l'institution financière peut, comme cela se produit souvent, en tant que partie à des conventions d'une action, plus particulièrement une action privilégiée, nommer des directeurs qui feront partie du conseil d'administration.

**Le sénateur Connolly:** Ou les élire.

**M. Haag:** Oui. Cependant, nous sommes inquiets lorsque l'institution financière peut nommer un nombre suffisant de directeurs de façon à avoir le contrôle du conseil.

**Le sénateur Connolly:** Quels sont les termes de l'alinéa b), page 97, qui permettent d'atteindre cet objectif?

**M. Haag:** L'idée générale de l'alinéa b) porte sur ce genre particulier de contrôle. Il est écrit:

son propriétaire est une corporation . . .

Qui est une institution financière et qui contrôle la société qui émet les actions.

**Le sénateur Molson:** J'essaie de séparer l'institution financière qui, en émettant des actions, pourrait acquérir le contrôle, de ce qui pourrait être acheté par un groupe de détenteurs d'actions privilégiées dans le cours normal des choses lorsqu'il y a défaut de paiement et qu'on sait qu'ils obtiendront le contrôle. En fait, ce serait souhaitable et presque obligatoire. Vous séparez les deux choses, n'est-ce pas?

**M. Haag:** C'est exact, sénateur.

**M. Poissant:** Même si cela leur donnerait le contrôle . . .

**Le président:** Vous insistez sur la différence entre une action privilégiée et une action privilégiée à terme.

**Le sénateur Molson:** Oui, un instrument spécial pour ce mode de financement.

**Le sénateur Connolly:** L'alinéa b) contient une disposition statutaire spéciale qui fait cette distinction?

**M. Haag:** C'est exact. Il y a d'abord le fait que lorsqu'une institution financière fait de telles démarches pour structurer son financement, il s'agit en fait d'un mode de financement traditionnel et elle essaie simplement de s'assurer des fonds d'une façon traditionnelle.

**Le sénateur Cook:** Vous dites que ça va trop loin.

**M. Gillespie:** J'essaie d'analyser l'incidence de l'alinéa b) lorsqu'on le lit en rapport avec la disposition 36.

**M. Haag:** Monsieur Gillespie, nous n'avons pas encore examiné l'article 36 du bill et il se peut qu'il soit utile d'analyser ce dernier de façon à avoir un aperçu global; parce que je sais que nous sommes inquiets au sujet de l'alinéa b), mais nous nous proposons également d'apporter des modifications à l'article 36 du bill et à la définition de «action privilégiée à terme» et ces dernières devraient résoudre nos problèmes.

**Le président:** Alors, poursuivons, monsieur Neufeld.

**The Chairman:** Well, let us go ahead, then, Dr. Neufeld.

[Text]

**Dr. Neufeld:** I think that, logically, the next area of the bill to consider is subparagraph (h)(iv). That is on page 98.

**Mr. Gillespie:** Or 99, depending on which copy of the bill you have.

**Dr. Neufeld:** Yes. This subparagraph will be modified so as to make it clear that those shares that have been owned by a financial institution, and which have been sold to a non-financial institution, will not cease to be grandfathered when they are, at a later time, sold back to a financial institution, even in cases where there is no written agreement to do so, other than in the case of a sale after October 23, 1979, on a buy-back basis. I think, Mr. Chairman, the other day, there was some reference to the Petrosar issue, and this addresses the problem that arose there.

**The Chairman:** Yes. In Petrosar there was a sale and transfer of preferred shares by the bank to a non-financial institution; but there was an understanding or agreement, or whatever you want to call it, under which the financial institution, the original holder, could buy back the preferred shares.

**Mr. Poissant:** I guess in the case of Petrosar there was no written agreement. Would you insist that it be a written agreement to buy them back?

**Dr. Neufeld:** No. I said, "sold back to financial institutions even in cases where there was no written agreement to do so".

**Mr. Gillespie:** I did not understand the final qualification in your last statement; something about transactions after October 23.

**Mr. Haag:** Mr. Gillespie, the point there is that in the light of the effective date of these amendments of October 23, the financial institutions, if they do sell holdings of grandfathered instruments out to the non-financial sector with a buy-back commitment on them, the shares will then lose their grandfathering protection.

**Mr. Gillespie:** I understand that. I wanted to make sure that it was the sale by the financial institution.

**The Chairman:** You mean, Mr. Haag, even if such a sale is carried out after October 23, 1979?

**Mr. Haag:** That is correct, Mr. Chairman.

**Dr. Neufeld:** It will then become a term preferred share, after October 23. The thrust of this is, basically, to preserve the grandfathering up to October 23, 1979, but not thereafter.

**Mr. Poissant:** Would it still be safe if it were sold between two financial institutions?

**Mr. Haag:** That will be all right. There will, therefore, be the capacity for the financial institutions to have a degree of liquidity in these grandfathered shares by trading these grandfathered instruments amongst themselves.

[Traduction]

**M. Neufeld:** Logiquement, je pense que le prochain point du projet de loi à étudier est le sous-alinéa b)(iv) se trouvant à la page 98.

**M. Gillespie:** Ou à la page 99, selon l'exemplaire du projet de loi que vous avez.

**M. Neufeld:** Oui. Ce sous-alinéa sera modifié de façon à ce qu'il soit évident que les actions qui ont appartenu à une institution financière et qui ont été vendues à une institution non financière continuent d'être protégées par une clause de droit acquis lorsque, plus tard, elles seront revendues à une institution financière, même dans les cas où il n'y aura pas d'entente écrite à ce sujet, à l'exception des ventes qui auront eu lieu après le 23 octobre 1979. Je pense, monsieur le président, que l'autre jour on a fait allusion à la société Petrosar et cela concerne le problème qui a été soulevé à ce moment-là.

**Le président:** Oui. En ce qui concerne le Petrosar, il y a eu une vente et un transfert d'actions privilégiées d'une banque à une institution non financière; mais on a conclu un arrangement ou une entente, peu importe comment vous voulez l'appeler, en vertu de laquelle l'institution financière, qui est le détenteur original, peut racheter les actions privilégiées.

**M. Poissant:** Je crois, en ce qui concerne le Petrosar, qu'il n'y avait pas d'entente écrite. Insisteriez-vous pour qu'il y ait une entente écrite stipulant que les actions peuvent être rachetées?

**M. Neufeld:** Non, J'ai dit: «revendues à des institutions financières même dans les cas où il n'y avait pas d'entente écrite à ce sujet».

**M. Gillespie:** Je n'ai pas compris la fin de votre dernière déclaration, quelque chose au sujet des transactions effectuées après le 23 octobre.

**M. Haag:** Monsieur Gillespie, le fait est que, depuis l'entrée en vigueur de ces modifications, c'est-à-dire le 23 octobre, si les institutions financières vendent des titres assortis d'un droit acquis à des institutions non financières et s'engagent à les racheter, les actions perdront alors la protection prévue dans une clause de droit acquis.

**M. Gillespie:** Je comprends. Je voulais m'assurer que c'était bien une vente faite par une institution financière.

**Le président:** Vous voulez dire, monsieur Haag, même si ces actions sont vendues après le 23 octobre 1979?

**M. Haag:** C'est exact, monsieur le président.

**M. Neufeld:** Après le 23 octobre, les actions deviendront des actions privilégiées à terme. Le but fondamental est de préserver les clauses de droit acquis jusqu'au 23 octobre 1979, mais pas après.

**M. Poissant:** Les actions continueraient-elles d'être protégées si elles étaient vendues à une autre institution financière?

**M. Haag:** Oui. Les institutions financières seront alors en mesure d'avoir une certaine liquidité, grâce aux titres assortis d'une clause des droits acquis, dont elles font le commerce entre elles.



[Text]

**Senator Connolly:** What is the status of these term preferred shares in the period when they might be in the hands of non-financial institutions? Do they lose some of their characteristics?

**Mr. Haag:** No. If they are sold outright to the non-financial sector, and held as investments, the holders—they could even be individuals—will get dividend treatment on the yield on the instruments.

**Senator Connolly:** But they cannot convert them to debt security?

**Mr. Haag:** No. These are non-convertible instruments.

**Senator Connolly:** But when they are in the hands of the financial institutions they are convertible.

**Mr. Haag:** No, they are not. They are only similar to demand debt instruments, but not convertible.

**The Chairman:** On the grandfathering, the sale of a term preferred share takes place after October 23, 1979, or if it takes place either before or after that date to a non-financial institution, does that destroy the grandfathering?

**Mr. Haag:** Mr. Chairman, the grandfathering will not be affected as long as the financial institution does not sell it with a commitment to buy it back. If the sale is outright, the grandfathering protection will be preserved.

**Mr. Poissant:** It does not have to be protected in those circumstances, because it falls into an outside group which is not normally constituted as term preferred shares.

**Mr. Haag:** But if, in the course of the trading of that particular instrument, it should ever get sold back to the financial institution—traded in the normal sense—it will be all right.

**The Chairman:** But there is no penalty if the sale is to a non-financial institution.

**Mr. Haag:** Mr. Chairman, I am trying to emphasize that if it is sold by the financial institution with the agreement to buy it back, then the grandfathering status of that particular instrument will be denied.

**Mr. Gillespie:** But if it is sold outright, with no commitment to buy back, there is no problem.

**Mr. Haag:** That is correct.

**Mr. Gillespie:** And the financial institution could acquire it back inadvertently, in the marketplace or otherwise.

**Mr. Haag:** Or knowingly.

**Mr. Gillespie:** And it would still be all right.

**Mr. Haag:** That is correct.

**The Chairman:** What about the situation where the financial institution, if there is such a covenant or agreement, waives that provision?

**Mr. Haag:** Mr. Chairman, the intention is that if the financial institution knowingly, at the outset, establishes that it will buy that instrument back, then at that point in time the grandfathering status of that instrument ceases. That means

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Qu'est-ce qui se passe en ce qui concerne les actions privilégiées à terme au moment où elles sont entre les mains d'institutions non financières? Perdent-elles certaines de leurs particularités?

**M. Haag:** Non, si elles sont vendues directement à des intérêts non financiers et qu'elles sont détenues comme placement, leurs détenteurs, il pourrait même s'agir de particuliers, recevraient des dividendes sur le rendement de ces actions.

**Le sénateur Connolly:** Mais ils ne pourraient pas les convertir en titre de créance?

**M. Haag:** Non, ces actions ne sont pas convertibles.

**Le sénateur Connolly:** Mais elles le sont si elles appartiennent à des institutions financières.

**M. Haag:** Non, elles sont semblables aux titres de dette à demande mais ne sont pas convertibles.

**Le président:** Pour ce qui est des droits acquis, si une action privilégiée à terme est vendue après le 23 octobre 1979, ou qu'elle soit vendue avant ou après cette date à une institution non financière, est-ce que ces droits acquis se trouvent annulés?

**M. Haag:** Monsieur le président, les droits acquis sont maintenus en autant que l'institution financière ne vend pas l'action en s'engageant à la racheter. Si la vente est directe, les droits acquis sont maintenus.

**M. Poissant:** Dans ce cas, les droits acquis n'ont pas à être protégés, car l'action passe dans une autre catégorie qui ne fait pas partie des actions privilégiées à terme.

**M. Haag:** Toutefois, si pendant la transaction, il advenait que cette action soit revendue à l'institution financière, c'est-à-dire échangée normalement, il n'en découlerait aucun problème.

**Le président:** La vente à une institution non financière n'est pas passible de saction.

**M. Haag:** Monsieur le président, j'essaie de bien faire comprendre que si l'institution financière vend l'action en s'engageant à la racheter, les droits acquis de cette action seront annulés.

**M. Gillespie:** Mais si l'action est vendue directement, sans aucun engagement de rachat, le problème ne se pose pas.

**M. Haag:** Vous avez raison.

**M. Gillespie:** Et l'institution financière pourrait racheter accidentellement l'action à la bourse ou ailleurs.

**M. Haag:** Accidentellement ou consciemment.

**M. Gillespie:** Et les droits acquis seraient maintenus.

**M. Haag:** En effet.

**Le président:** Qu'advient-il si l'institution financière, par entente ou engagement, renonce à cette prescription?

**M. Haag:** Monsieur le président, une idée sous-tend cet article: si l'institution financière, en toute connaissance de cause et dès le départ, fait savoir qu'elle rachètera l'action, les droits acquis attachés à cette action sont annulés dès lors. Cela

[Text]

that if it should ever be sold back to a financial institution, then at that point in time, and not until that point in time, the impact would be that any financial institution owning that instrument thereafter would be denied a dividend deduction as long as, it is held outside the financial institution community the holder will get dividend treatment.

**Senator Connolly:** It becomes a debt instrument, then.

**Mr. Poissant:** No. It becomes a regular preferred share.

**Senator Connolly:** That is not what I understood him to say.

**Mr. Haag:** As long as it is outside the financial institution community, and is held as a share investment, it will receive dividend treatment.

**Senator Connolly:** And when it goes back, it becomes a debt.

**Mr. Gillespie:** Only if it goes back pursuant to an undertaking by the bank, or an agreement between the parties, that the bank will re-acquire it.

**The Chairman:** That is re-establishing the character of an ordinary preferred share in the instrument, is it not?

**Dr. Neufeld:** That is right, senator. That is the essential objective: to re-establish the original characteristics of a preferred share.

**Mr. Haag:** I might add, Mr. Chairman, that this is a very complex area, as we all new appreciate at this point some of the complexity arises out of the attempt to protect instruments from a retroactive impact under the law. These are grandfathered instruments, and there is a great effort being made here in the law to preserve that grandfathering of certain instruments; but it certainly does complicate the law.

**Senator Cook:** Do we understand that any holder could demand payment?

**Mr. Haag:** No, I don't believe so. Do you have an example of what you have in mind?

**Senator Cook:** The share is issued in the first place to a financial institution and that financial institution, as I understand it, could demand that the share be redeemed.

**Mr. Haag:** I think you are correct in that if it should go out to somebody else who buys it, he inherits the terms and conditions of the share, and if he wanted to demand payment of the principal on the share he would be entitled to do so.

**Senator Cook:** In other words, if he demands payment and the company doesn't have the funds, then the company owes him the money.

**Mr. Haag:** That is correct.

**Dr. Neufeld:** I think that takes us now, Mr. Chairman, logically to clause 36.

**Mr. Gillespie:** I know there are some areas in clause 66 where we had shown some concern, and you have not referred

[Traduction]

signifie que si l'action devait être revendue à une institution financière, c'est à ce moment et seulement à ce moment que l'institution financière détentrice de l'action perdrait la déduction pour dividende. Cependant, pendant tout le temps que l'action est maintenue à l'extérieur des institutions financières le détenteur a droit à la déduction.

**Le sénateur Connolly:** L'action devient un titre de dette.

**M. Poissant:** Non, ce n'est plus qu'une action privilégiée ordinaire.

**Le sénateur Connolly:** Ce n'est pas ce que j'ai cru comprendre.

**M. Haag:** En autant que l'action demeure à l'extérieur des institutions financières et qu'elle est détenue comme placement, son détenteur a droit à la déduction pour dividende.

**Le sénateur Connolly:** Et lorsqu'elle est remise, elle devient une dette.

**M. Gillespie:** Seulement si elle est remise en vertu d'un engagement contracté par la banque ou parce que les deux parties se sont entendues pour que la banque reprenne possession de l'action.

**Le président:** Mais cela ne rétablit-il pas le caractère de l'action privilégiée ordinaire dans la loi?

**M. Neufeld:** Vous avez raison sénateur. C'est là l'objectif essentiel de cet article, rétablir les caractéristiques d'origine d'une action privilégiée.

**M. Haag:** Je peux peut-être ajouter, monsieur le président, qu'il s'agit là d'une question très complexe comme nous nous en rendons tous compte en ce moment. Je crois qu'une bonne partie des difficultés provient de ce que nous essayons de protéger les actions de l'effet rétroactif de la loi. Autrement dit, des droits acquis protègent ces actions et, dans la loi, on n'épargne pas les efforts pour maintenir ces droits acquis; cependant, il est évident que cette question complique la loi.

**Le sénateur Cook:** Est-ce que cela signifie que tout détenteur pourrait exiger le paiement?

**M. Haag:** Non, je ne crois pas. Pouvez-vous nous donner un exemple de ce à quoi vous faites référence?

**Le sénateur Cook:** A l'origine, l'action est émise à une institution financière qui, si je comprends bien, pourrait exiger que l'action soit rachetée.

**M. Haag:** Je crois que vous avez raison de dire que si l'action est vendue à une autre personne, cette personne achète également les modalités afférentes à l'action et si elle veut exiger le paiement du capital versé de l'action, elle en a parfaitement le droit.

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, si l'actionnaire exige le paiement et que la corporation ne peut l'effectuer, elle devient débitrice de cette personne.

**M. Haag:** Vous avez raison.

**M. Neufeld:** Monsieur le président, je crois que cette discussion nous amène logiquement à l'article 36.

**M. Gillespie:** Je sais qu'il reste dans l'article 66 des questions à éclaircir, mais vous ne les avez pas encore mentionnées.



[Text]

to them. Will you be dealing with them later? Perhaps we can come back to those areas when you have finished your review.

**Dr. Neufeld:** All right. Then at page 44 of the bill, clause 36, I want to refer to subclause 112(2.1). This subclause denies deductions for dividends received on "term preferred" shares. An exception is provided, however, if the share has been acquired not in the ordinary course of the business carried on by the corporation. It is suggested that this phrase is not precise enough and should be modified. The definition of "term preferred share" therefore will be modified so that it is clear that common shares are not affected by these measures. In our judgment this would very significantly remove the concerns that have been expressed to us in this area.

**Mr. Gillespie:** Putting together subclause 112(2.1) with paragraph (b) in clause 66, do I understand that the following conditions have to apply in order to deny dividend treatment in respect of a share; first, it has to be held by a financial institution, secondly the financial institution has to have acquired that share in the ordinary course of business—and we discussed what that meant—thirdly it has to be a share other than a common share, and then fourthly that share or the shares that the financial institution holds gives the institution control or contingent rights to acquire control of the issuer corporation. If those conditions are met, dividend deductions are denied?

**Mr. Haag:** I believe that is a good summary.

**Mr. Gillespie:** Can we envisage a situation in which all those conditions are met, namely, for example, if a bank acquires a preferred share in the course of its financing undertaking, which share gives the right to the bank, in the event of a default, to acquire control of the corporation? Are there instances—and here I am just thinking out loud—are there instances where a bank should be entitled to have a dividend deduction? The key may come back to the problem of what is "in the ordinary course of business". Getting back to a previously expressed concern, does the investment of surplus funds by a bank constitute the ordinary course of business, or, put in another way, if the bank were to invest a sufficient amount of its surplus funds in preferred shares on the market which would give it the right to control the corporation in the event of default, surely that kind of situation is not contemplated by these amendments. Maybe the hypothesis is not realistic. I am not sure.

**Mr. Poissant:** I think it is. Because there are many times when preferred shares are issued and dividends are not paid and you have holding rights attached to shares. In those circumstances you could eventually have voting control because of your portfolio investments.

**Senator Cook:** Are we in every case talking about preferred shares the holder of which can demand payment?

**Dr. Neufeld:** Directly or indirectly. The problem here is that if we permitted the banks to do indirectly what we say they cannot do directly, we would be in deep trouble. Here the problem is that if we say on the one hand you cannot do this

[Traduction]

Les étudierons-nous plus tard? Nous pourrions peut-être revenir à ces questions lorsque vous aurez terminé votre étude.

**M. Neufeld:** D'accord. Reportons-nous à l'article 36 de la page 44 du projet de loi, pour traiter du paragraphe 112(2.1). Ce paragraphe empêche les déductions pour dividendes reçus sur des actions privilégiées à terme. Une exception est cependant prévue; dans le cas où l'action n'a pas été acquise dans le cours normal de l'entreprise exploitée par la corporation. Nous estimons que cette phrase n'est pas claire et que, par conséquent, elle devrait être modifiée. Donc, la définition de l'expression «action privilégiée à terme» sera modifiée afin de bien préciser que les actions ordinaires ne sont pas visées par ce paragraphe. Nous croyons qu'ainsi, les préoccupations qui nous ont été présentées à ce sujet disparaîtront.

**M. Gillespie:** En adjoignant le paragraphe 112(2.1) à l'alinéa b) de l'article 66 du projet de loi, faut-il comprendre que les quatre conditions suivantes sont applicables pour qu'une action ne donne pas droit à la déduction pour dividendes: premièrement, l'action doit être détenue par une institution financière, deuxièmement, l'institution financière doit avoir acheté l'action dans le cours normal de l'entreprise exploitée; nous avons discuté de l'interprétation de cette condition troisièmement, l'action ne doit pas être une action ordinaire et enfin, l'action ou le groupe d'actions que détient l'institution financière lui donne le contrôle de la corporation qui émet les actions ou le droit d'acquies ce contrôle. Si ces conditions sont remplies, la déduction pour dividendes est refusée.

**M. Haag:** C'est là un très bon résumé.

**M. Gillespie:** Supposons une situation où toutes ces conditions sont remplies. Par exemple, une banque achète une action privilégiée dans le cours normal de son entreprise et l'action confère à la banque, en cas de non-observation des modalités, le droit d'acquies le contrôle de la corporation. J'aimerais savoir s'il y a des cas où la banque pourrait avoir droit à la déduction pour dividendes? Il s'agit peut-être ici de définir ce qu'est le cours normal de l'entreprise. Pour revenir à une question précédente, lorsque la banque investit ses fonds excédentaires, est-ce que cela fait partie du cours normal de l'entreprise? Autrement dit, je crois que les modifications à l'étude ne prévoient pas une situation où la banque investirait un montant suffisant de ses fonds excédentaires dans des actions privilégiées qui lui donneraient le droit de contrôler la corporation en cas de non-observation des modalités. Mon hypothèse n'est peut-être pas bonne. Je ne sais pas.

**M. Poissant:** Je crois qu'elle l'est, parce qu'il arrive souvent que des actions privilégiées soient émises et que les dividendes ne soient pas versés, mais ces actions sont assorties de droits de vote qui pourraient devenir prépondérants en raison des revenus de placement.

**Le sénateur Cook:** Parlons-nous toujours des actions privilégiées dont le détenteur peut exiger le paiement?

**M. Neufeld:** Directement ou indirectement. Le problème réside dans le fait que nous serions dans une situation extrêmement difficile si nous permettions aux banques de faire indirectement ce que nous leur défendons de faire directement et si

[Text]

directly, but if they form another corporation through which they can do indirectly what they cannot do directly, then that would trouble us.

**Senator Connolly:** That should not give you any trouble. The Bank Act does that already.

**Mr. Poissant:** For banks only. But other financial institutions are not governed by the Bank Act.

**Dr. Neufeld:** So if we have a situation where all of a sudden there is an institution and the bank gains control of it, then it is in a position, unless one has a control provision, that in fact it can do indirectly what we say it should not do directly. That is the problem we are getting at. We think that this is not likely to emerge in any substantive way if the rules are known in advance. We realize the difficulties of defining "control" and, as Mr. Haag has mentioned, one might look at the distinction between a situation where a bank can elect or appoint a majority of the directors. I think the more normal case is that if a corporation gets into trouble, preferred shareholders have a right to elect or appoint one or two directors. That is quite normal and is generally a very acceptable way of going about it. But I think it would not be normal if preferred shareholders were, for example, to be in a position where they could elect a majority of the board. So we are trying to work out a definition of "control" or an approach to control which will prevent financial institutions from doing indirectly that which clearly we do not want them to do directly, while at the same time taking into account those special situations where—and they may be hypothetical situations—all of a sudden because of special circumstances the bank finds itself in a situation where it has a substantial investment in a particular corporation.

**Senator Cook:** I am trying to understand Mr. Gillespie's point. With respect to these shares referred to, in every case must they be shares with respect to which the holder is entitled to demand his money back?

**Mr. Poissant:** No.

**Dr. Neufeld:** Not directly, senator. One can envisage a situation where the share is held by a bank. There is no provision there that the bank can demand payment. But if there are other provisions or other arrangements that permit the bank suddenly to obtain control of the corporation, having control of the corporation it can in fact ensure that that payment is made.

**The Chairman:** Yes, or you may, for instance, have events of default.

**Dr. Neufeld:** Yes.

**The Chairman:** The events of default would be in the instrument creating the preferred shares. If it is not there, I suppose it would be in the agreement between the issuer of the company and the bank covering the terms of the loan.

But the penalty, as I see it, does not appear to be very great. In other words, if the grandfathering does not apply, the

[Traduction]

elles pouvaient constituer une autre société pour contourner l'interdiction.

**Le sénateur Connolly:** Cela ne devrait pas être source de problèmes, car c'est ce que prévoit la Loi sur les banques à cet égard.

**M. Poissant:** La Loi sur les banques ne régit que les banques et non les autres établissements financiers.

**M. Neufeld:** Prenons donc l'exemple d'une banque qui vient d'acquérir le contrôle d'un établissement financier: elle se trouve par conséquent dans la position où elle peut en fait faire indirectement ce que nous lui défendons de faire directement, à moins d'insérer une disposition prévoyant des mesures de contrôle. Voilà le problème. D'après nous, cette situation ne se produira pas souvent, si les règlements sont connus à l'avance. Nous nous rendons compte qu'il est difficile de définir le terme «contrôle» et, comme M. Haag l'a dit, il faudrait peut-être étudier de près la distinction entre la possibilité pour une banque d'élire la majorité des administrateurs et celle de les nommer. D'après moi, il est tout à fait normal que les détenteurs d'actions privilégiées aient le droit d'élire ou de nommer un ou deux administrateurs si la société se trouve en difficulté: c'est une façon de procéder qui est généralement très acceptable. Je crois cependant qu'il serait anormal que ces détenteurs puissent élire la majorité des administrateurs. Nous essayons par conséquent de définir le terme «contrôle» ou de présenter une solution qui empêchera les établissements financiers de faire indirectement ce que manifestement nous ne voulons pas qu'elles fassent directement, sans oublier que nous devons également tenir compte des situations particulières, voire même hypothétiques où, en raison de circonstances spéciales, les banques se retrouvent subitement avec des capitaux importants dans une corporation donnée.

**Le sénateur Cook:** J'essaie de comprendre le point de vue de M. Gillespie. En ce qui concerne les actions mentionnées, doit-il s'agir, dans tous les cas, d'actions permettant aux détenteurs d'exiger le remboursement?

**M. Poissant:** Non.

**M. Neufeld:** Pas directement, sénateur. On pourrait envisager une situation où la banque détiendrait des actions. Aucune disposition ne prévoit que la banque puisse exiger le remboursement. Mais, supposons qu'il y ait d'autres dispositions ou d'autres arrangements permettant à la banque d'acquérir subitement le contrôle de la corporation: le fait qu'elle la contrôle peut lui permettre d'exiger le remboursement.

**Le président:** Oui, mais il pourrait survenir par exemple des défauts de paiement.

**M. Neufeld:** En effet.

**Le président:** Les défauts de paiement seraient prévus dans l'acte confirmant l'acquisition d'actions privilégiées. Si ce n'est pas le cas, je suppose que ces défauts de paiement seraient prévus dans l'entente signée entre la corporation émettrice et la banque, concernant les modalités du prêt.

Mais si je comprends bien, la sanction imposée ne semble pas être très sévère. Autrement dit, si les dispositions de droits



*[Text]*

particular instrument ceases to be a term preferred share and becomes an ordinary preferred share.

**Dr. Neufeld:** That is the only consequence.

**The Chairman:** Then the dividend provisions, the passage, free of tax, of dividends from one company to another, would apply. The only way the lending institution might be at a disadvantage would be that the yield by way of dividend would be substantially less than the prime rate. But usually there would be a provision in the agreement by which the bank could revert to the prime rate in certain circumstances.

**Mr. Poissant:** But are we sure, Mr. Chairman, that any preferred shares that would or could give effective control—because of the arrears of dividends giving the right to vote and because of that right to vote giving effective control—would be protected? There are a lot of those shares issued. Would that type of issue be protected? I am not so sure. I think a financial institution might say that, because of that particular clause, they are prohibited from buying those shares because they may eventually get control of those shares and they would be deemed to be term preferred shares under the Income Tax Act and therefore they would be prohibited from buying those issues.

That is a severe problem financially.

**Mr. Haag:** Mr. Poissant, maybe I could address that point and the point Mr. Gillespie was identifying as well.

As I understand it, the concern is that financial institutions particularly banks may have funds available for investment, aside from the question of day-to-day financing, which is the main point we have been talking about up to now. I believe Mr. Gillespie has identified the concern that the financial institution may have funds which it wants to commit to the marketplace in the form of an investment on capital account.

One point we have discussed is the question of what are the typical terms of preferred shares that are in the marketplace. First, I think we have observed that, if there happens to be a default in dividends, it is normal for the holder to be able to appoint persons to the board of directors. We question, whether in the marketplace in such cases, those holders of the preferred shares would be entitled to get control of the company. We would think that would be unusual.

**Mr. Poissant:** Could I stop you right there?

**Mr. Haag:** Let me just carry on and finish my point, if I may. With respect to the marketplace investments that the financial institutions might make, we can give consideration, for example, to those shares that are listed securities. As a way of addressing that particular concern, consideration could be given, for example, to prescribing listed securities as not being term preferred shares, and therefore with that provision, coupled together with the fact that these are investments of the financial institution and not in the course, if I may, of its

*[Traduction]*

acquis ne sont pas appliquées, il ne s'agit plus d'une action privilégiée à terme mais d'une action privilégiée ordinaire.

**M. Neufeld:** C'est la seule conséquence.

**Le président:** Il faudrait appliquer la disposition traitant des dividendes, soit le passage qui prévoit que les dividendes transférés d'une corporation à une autre ne sont pas imposables. L'institution de crédit pourrait être désavantagée uniquement lorsque les dividendes versés seraient de beaucoup inférieurs au taux préférentiel. Néanmoins, l'entente prévoirait habituellement une disposition selon laquelle la banque pourrait revenir au taux préférentiel dans certains cas.

**M. Poissant:** Monsieur le président, sommes-nous cependant certains que la mesure législative protégerait les actions privilégiées, qui donneraient ou pourraient donner un contrôle effectif en raison des arrérages de dividendes? Ainsi, le détenteur de ces actions aurait un droit de vote qui lui assurerait par la suite un contrôle effectif sur l'établissement. Un bon nombre de ces actions sont émises. Ce genre d'action serait-il protégé? Je n'en suis pas si sûr. D'après moi, une institution financière pourrait dire qu'en raison de cette disposition précise, elle ne peut pas acquérir ces actions parce qu'elle pourrait par la suite acquérir le contrôle de l'ensemble des actions, qui seraient réputées être des actions privilégiées à terme conformément à la Loi de l'impôt sur le revenu. Voilà la raison!

Sur le plan financier, vous avez là un problème épineux.

**M. Haag:** Monsieur Poissant, je pourrais aborder le point que vous avez soulevé et ainsi que celui soulevé par M. Gillespie.

Si j'ai bien compris, vous vous inquiétez tout d'abord du fait que les institutions financières et particulièrement les banques pourraient avoir des capitaux d'investissement, sans parler de la question du financement quotidien, principale question débattue jusqu'à présent. Je crois que M. Gillespie a dit craindre que les institutions financières pourraient en quelque sorte investir sur le marché sous forme d'investissements au compte de capital.

Voici une question que, je crois, nous avons abordée, celle des actions privilégiées à terme en cours sur le marché. En premier lieu, je crois que nous avons fait remarquer que, s'il y a défaut de paiement des dividendes, le détenteur pourrait normalement nommer un administrateur au sein du conseil d'administration. Dans ces cas-là, nous nous demandions si, sur le marché, ces détenteurs d'actions privilégiées auraient droit d'acquérir le contrôle d'une société, ce qui, d'après nous, serait inhabituel.

**M. Poissant:** Permettez-moi de vous interrompre.

**M. Haag:** J'aimerais tout d'abord terminer. En ce qui concerne les investissements éventuels des institutions financières sur le marché, nous pourrions prendre en considération, par exemple, les actions inscrites à la cote d'une bourse. A cet égard, on pourrait peut-être envisager d'interdire que ces actions soient classées dans la catégorie des actions privilégiées à terme. Cette disposition, ajoutée au fait qu'il s'agit d'investissements d'une institution financière qui n'ont pas été faits dans le cours normal des activités de crédit, si je peux m'exprimer

[Text]

lending business, then there would not be the perceived problem that I believe Mr. Poissant identifies.

**Mr. Poissant:** We have in the Quebec Corporation Act an automatic voting right attached to the preferred shares, if the dividends are in arrears for two years and a day. There is a contingent possibility that would exist for any bank to buy those shares. Because they would be denied the right to have that dividend flow through, that would be serious problem.

**Mr. Haag:** Let me address that particular point.

**Senator Cook:** Excuse me. Would the bank have to own all of them, all of the outstanding shares?

**Mr. Gillespie:** No, just sufficient number to obtain voting control.

**Mr. Haag:** The reality of the situation is this: One, when the bank holds these shares up to the point in time where it does not have control, then it is not a concern because the bank does not have control of the corporation with respect to these securities identified. Then possibly we are looking at the point in time when the dividends are in default. Would the bank want to buy these shares? We are asking ourselves whether or not financial institutions would buy shares of a corporation that was in arrears of dividends for two years.

**Mr. Poissant:** They would not buy them when they were in arrears but would buy them when they are currently paying the dividends. But it could be that in the future they would fall into arrears and (b) says that you not only control but that you have an absolute or contingent right to acquire control. So there is a contingent possibility to acquire control, even though the dividends are currently paid. Eventually they may fall into arrears and that would give them the possibility of acquiring the shares. If you want to say that for the period prior to acquiring control effectively the problem does not apply, that is acceptable.

**Senator Cook:** But they must buy enough shares to eventually give them the right to get control.

**Mr. Poissant:** Agreed.

**Mr. Gillespie:** What you are saying is that the banks will have to govern their affairs accordingly. In other words, they will have to be careful not to pick up too many preferred shares on the marketplace or else they must be prepared—

**Senator Connolly:** Mr. Poissant is saying that it would be difficult for companies that need financing, because they will not be able to sell preferred shares to the banks. That is your point.

**Mr. Poissant:** Yes.

**Mr. Haag:** The particular point we are talking about is the investment of excess funds. We have stepped a little aside from the traditional financing in the discussion we are having right now. We are talking about investments as opposed to financing.

**Senator Connolly:** This is outside the normal course of business.

[Traduction]

mer ainsi, permettrait d'éviter le problème que M. Poissant semble redouter.

**M. Poissant:** La loi du Québec sur les corporations prévoit que les actions privilégiées confèrent un droit de vote si les dividendes sont impayés depuis deux ans et un jour. Une banque pourrait toujours acheter ces actions. C'est un problème épineux, car on leur refuserait le droit de transférer ces dividendes.

**M. Haag:** Permettez-moi d'apporter des observations sur cette question.

**Le sénateur Cook:** Excusez-moi. La banque devrait-elle posséder toutes les actions émises?

**M. Gillespie:** Non, uniquement le nombre lui permettant d'acquérir un droit de vote prépondérant.

**M. Haag:** En réalité, la situation est la suivante: lorsque la banque détient ces actions sans posséder de contrôle effectif, il n'y a pas lieu de nous inquiéter parce qu'elle n'acquiert pas le contrôle des titres inscrits de la corporation. Ce qui nous inquiète, c'est de savoir si, à défaut de paiement des dividendes la banque voudrait acheter ces actions. Nous nous demandons si les instructions financières achèteraient des actions d'une corporation qui n'aurait pas payé ses dividendes depuis deux ans.

**M. Poissant:** Elles n'achèteraient pas ces actions s'il y avait arrérages mais le feraient dans le cas contraire. Il pourrait cependant s'accumuler des arrérages et l'alinéa b) stipule que non seulement vous détenez le contrôle, mais que vous avez le droit absolu ou éventuel d'acquérir le contrôle. Elles pourraient donc acquérir éventuellement le contrôle, même si les dividendes sont payés. Les arrérages éventuels permettraient d'acquérir les actions. Au cours de la période précédant l'acquisition du contrôle effectif, vous pourriez dire que le problème n'existe pas.

**Le sénateur Cook:** Les institutions doivent cependant acheter un nombre suffisant d'actions pour pouvoir acquérir par la suite le contrôle de la corporation.

**M. Poissant:** Je suis d'accord.

**M. Gillespie:** Vous dites que les banques devront exploiter leurs entreprises en conséquence. Autrement dit, elles devront se garder de ne pas acquérir trop d'actions privilégiées sur le marché, sinon elles devront être prêtes...

**Le sénateur Connolly:** Monsieur Poissant a dit que les sociétés ayant besoin d'investissements pourraient le faire difficilement, parce qu'elles ne pourraient pas vendre d'actions privilégiées aux banques. C'est votre point de vue.

**M. Poissant:** Oui.

**M. Haag:** La question que nous débattons porte sur les investissements de fonds excédentaires. Nous nous sommes écartés quelque peu du sujet, soit les investissements ordinaires. Nous parlons d'investissements par opposition au financement.

**Le sénateur Connolly:** Ces investissements ne se font pas dans le cours normal de l'entreprise exploitée.



[Text]

**Mr. Haag:** I think so. We are looking at these as investments and the particular problems that might flow from our definitions with respect to these investments.

**Senator Connolly:** What do you say to that, Mr. Poissant?

**Mr. Poissant:** I say that it is not outside the normal course of business. In Quebec it is automatic. It is under the statute.

**Mr. Gillespie:** No. With respect to the ordinary course of business of the bank conducting its affairs, it is certainly arguable that the investment of surplus funds is in the ordinary course of business. I think Finance takes the view that it is not, but that may be debatable.

**Mr. Poissant:** My argument is based on the fact that it is in their regular business. I agree that if it is not in the regular business, the problem does not apply.

**The Chairman:** Mr. Haag, it occurs to me that in respect of the bank creating or looking at the preferred share that is supposed to have the character of a term preferred share, there could be a provision in the conditions under which in most circumstances, in the event of default or whatever, they could vote more than 50 per cent of the amount of those shares. So that keeps you from having control.

**Senator Cook:** They could not vote more?

**The Chairman:** Yes. So it lies in their hands.

**Mr. Haag:** Yes.

**Mr. Gillespie:** Mr. Poissant has just identified to me a potential problem, and that is that subclause (b) may throw a particular financial institution offside inadvertently because it, together with another financial institution, may have a sufficient number of preferred shares to give them contingent control.

**Mr. Poissant:** That is the problem. Not only the bank itself may acquire contingent control, but a group of financial institutions may have the control, and that particular bank will be—

**Mr. Gillespie:** Unknown to them. I am looking at the parenthesis in paragraph (b) at page 97.

**Senator Cook:** Did I understand you to say that the Quebec Corporation Act gives the holders of preferred shares the right to control the company in the event of default? Suppose there is a very small issue of preferred shares and a very large issue of common and there is a default on the small issue of preferred shares. Does that automatically give the preferred shareholders enough votes to control the company?

**Mr. Poissant:** If there are more preferred shares issued than common shares.

[Traduction]

**M. Haag:** Je le crois. Nous envisageons cette opération en tant qu'investissement et étudions les problèmes particuliers que pourraient entraîner les définitions que nous donnons à ce terme.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur Poissant, qu'avez-vous à ajouter à ce sujet?

**M. Poissant:** Pour ma part, ce montant est acquis dans le cours normal de l'entreprise. Au Québec c'est systématiquement le cas, car la loi prévoit ce genre d'opération.

**M. Gillespie:** Non. A cet égard, nous pouvons certainement soutenir que des investissements supplémentaires s'inscrivent dans le cadre du cours normal des activités bancaires. Le secteur financier pense que ce n'est pas le cas, mais c'est une question qui peut être débattue.

**M. Poissant:** Je me fonde sur le fait que ces investissements font partie du cours habituel de l'entreprise exploitée. Si ce n'était pas le cas, je conviendrais de dire que la question ne s'applique pas.

**Le président:** Monsieur Haag, en ce qui concerne le fait que la banque peut émettre des actions privilégiées supposément dotées des caractéristiques des actions privilégiées à terme, il me semble qu'une disposition devrait prévoir la plupart des cas où, à défaut de paiement ou pour toute autre raison, les banques pourraient assortir d'un droit de vote plus de la moitié des ces actions. Ainsi, les détenteurs ne peuvent acquérir le contrôle.

**Le sénateur Cook:** Elles ne pourraient pas dépasser cette limite?

**Le président:** Oui, cette décision leur revient.

**M. Haag:** En effet.

**M. Gillespie:** M. Poissant vient de me faire part d'un problème éventuel: l'alinéa b) pourrait placer une institution financière donnée dans une situation précaire parce que cette institution pourrait, de concert avec une autre, détenir un nombre suffisant d'actions privilégiées pour acquérir un contrôle.

**M. Poissant:** C'est là le problème. En effet, non seulement une banque pourrait obtenir le contrôle éventuel, mais il se pourrait également qu'un groupe d'institutions financières donnée détienne le contrôle et cette banque sera alors...

**M. Gillespie:** A leur insu. Je pense en particulier à la parenthèse de l'alinéa b) à la page 97.

**Le sénateur Cook:** Mais voulez-vous dire alors que la Loi sur les corporations du Québec accorde aux détenteurs d'actions privilégiées le droit de contrôler une société en cas de défaut de paiement? Prenons le cas d'une petite émission d'actions privilégiées et d'une émission considérable d'actions ordinaires. S'il y a défaut de paiement pour ce qui concerne la petite émission d'actions privilégiées, est-ce que cela donne automatiquement suffisamment de votes aux détenteurs d'actions privilégiées pour contrôler la société?

**M. Poissant:** S'il y a plus d'actions privilégiées en circulation que d'actions ordinaires.

[Text]

**Senator Cook:** This seems to be a rather unusual situation.

**Mr. Poissant:** It is protection for the preferred shareholders.

**Senator Cook:** But a company has to start out by issuing more preferred shares than it has common.

**Senator Connolly:** Mr. Haag said originally that the normal provision in the conditions of a preferred share is to allow the preferred shareholders to have representation on the board; and if they have a minority contingent right, they are then practically in the same position as the normal holder of a normal preferred share—representation on the board, but not control. Is that not right?

**Dr. Neufeld:** I think the senator has really put his finger on it. One can certainly think of hypothetical situations, and I am not sure that one could draft a law that would stop every hypothetical situation one could think of.

**The Chairman:** There is only one thing that would do that, and that is prohibition.

**Dr. Neufeld:** The simplest way would be for us to say "No preferred shares at all will receive dividend treatment." That would be clear and straightforward. We have tried not to do that. But, having tried not to do that, to try then to have in the law a reflection of every possible hypothetical situation is not possible. The point that the senator made is a perfectly valid one. How would there be a situation where a company would issue preferred shares where the preferred shareholders could, under not too abnormal circumstances, control the company? Maybe it will happen somewhere, sometime, but I doubt that a corporation would do that. I would not want to say that a year or two years from now we might not be before this committee with an amendment because someone has done it, but for the moment I think we are talking about something that is hypothetical.

**The Chairman:** On the law of averages, about two years after a tax bill has been passed, we get amendments. It seems to be a normal course. You have told us, in connection with clauses 36 and 66, that in certain areas the provisions are too broad, that they apply more broadly than is intended. I am not sure that you have told us the area of coverage that you contemplate. I am not asking for the legal phraseology of the amendments, but how are you going to address yourself, and to what are you going to address yourself, in cutting down the broadness?

**Dr. Neufeld:** I think I did identify the two areas. Perhaps, Mr. Haag, you could repeat them.

**The Chairman:** You identified the areas, but how do we move from broad to less broad? You say by amendment.

**Senator Connolly:** You mean, what new conditions are you going to put in?

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Mais cette situation me semble assez inhabituelle.

**M. Poissant:** Il s'agit de protéger les détenteurs d'actions privilégiées.

**Le sénateur Cook:** Mais une société doit commencer par émettre plus d'actions privilégiées que d'actions ordinaires.

**Le sénateur Connolly:** M. Haag a commencé par déclarer que les dispositions normales en ce qui concerne les actions privilégiées consistent à permettre aux détenteurs d'actions privilégiées d'être représentés au conseil; mais dans le cas d'un droit minoritaire éventuel, ils se retrouvent presque dans la même situation que les détenteurs d'actions privilégiées, à savoir, ils sont représentés au conseil, mais ne détiennent pas le contrôle. N'est-ce pas le cas?

**M. Neufeld:** Le sénateur semble avoir bien cerné le problème. On peut évidemment penser à des situations hypothétiques, mais je doute qu'il soit possible de rédiger une loi qui tiendrait compte de toutes les situations hypothétiques de ce genre.

**Le président:** Il n'y aurait qu'un moyen d'y parvenir et ce serait l'interdiction.

**M. Neufeld:** En effet la solution la plus simple à ce problème serait de déclarer: «Aucune action privilégiée ne donnera droit aux dividendes.» Ce serait clair et net. Nous avons essayé de ne pas procéder de cette façon, mais partant de là, il est impossible d'inclure dans la loi toutes les situations hypothétiques possibles. L'argument soulevé par le sénateur est tout à fait valable. Comment peut-on imaginer qu'une société ayant émis des actions privilégiées, soit contrôlée par les détenteurs de ces actions privilégiées dans des circonstances qui sortiraient à peine de la normale? Il est possible que cette situation surgisse à un moment donné, mais je doute fort qu'une société l'accepte. Par contre, il se peut que d'ici un an ou deux, nous nous retrouvions devant ce comité réuni pour examiner une modification cherchant à corriger cette situation qui aurait surgi. Mais pour le moment, je suis presque persuadé qu'il ne s'agit que d'une hypothèse.

**Le président:** En moyenne, deux ans après l'adoption d'un projet de loi fiscal, nous sommes saisis de modifications, ce qui semble être le cours normal des choses. Vous semblez croire que les dispositions des articles 36 et 66 sont parfois trop générales et qu'elles s'appliquent aussi de façon beaucoup plus générale que prévu. Je ne suis pas certain que vous nous ayez parlé des domaines sur lesquels vous comptez vous pencher. Je ne vous demande pas le libellé exact des modifications, mais de quelle façon comptez-vous apporter des précisions?

**M. Neufeld:** Je pense avoir cerné deux domaines. M. Haag pourrait peut-être vous les répéter.

**Le président:** Vous avez certes cerné ces domaines, mais comment devons-nous procéder pour apporter des précisions? Vous parlez de modification.

**M. Connolly:** Vous voulez savoir quelles nouvelles conditions nous allons ajouter?



*[Text]*

**The Chairman:** I want some general description—I can see that they may not be ready to settle on any legal phraseology to put them in—so that we will know where they propose to touch.

**Dr. Neufeld:** I think that where they will touch is, first, on this question of what kind of covenants will or will not be offensive. That will have to be clarified. It was too general when the wording was “covenant providing protection with respect to the share.” I think we have to identify the fact that not all things in a covenant that protect a share are bad. So that has to be clarified. The starting point there is for us to say, “What are normal provisions in a covenant that one would see, say, in publicly traded shares”?

**The Chairman:** When you say “normal,” do you mean in the sense of trying to average out what has customarily been included in term preferred conditions?

**Dr. Neufeld:** Yes—in preferred conditions. That is the approach there. So I think that is what we will be clarifying. The other thing, in 36, is that we have to make it quite clear that common shares are not affected by these provisions. That was not clear. That will be quite precise.

**Mr. Haag:** Mr. Chairman, I might add that in so doing we will be trying to differentiate between common and preferred shares, and looking, for example, at the typical attributes of preferred shares, such as a regular and periodic dividend and the right to specific and determined amounts on redemption, which are not typical of common shares. So the task is to carve out a share that does not have these specific attributes.

**Senator Connolly:** I take it that these details have not yet been worked out. They are a little too broad, and they will not be made final until the next revision of the act. So it will take a year or so. Is it a fair question to ask, on the basis of the proposal that is now in the bill, how will you be administering it if you find, for example, that the protective conditions are unacceptable. That is not the word, but I am referring to the conditions of the preferred shares.

**Mr. Haag:** Senator, I believe I have identified your concern. Let us say, first, that we are almost there now. As Dr. Neufeld has identified, we are simply at the point of receiving further representation, further ideas. You indicated that it might be a year from now, and that we might have a sort of hiatus period of uncertainty. That most certainly is not the case. The minister has announced a date for the forthcoming budget. It is intended that the uncertainty with respect to these measures will be clarified at that time.

**Senator Connolly:** You will have some direction by the time of the budget?

**Mr. Haag:** Most certainly.

*[Traduction]*

**Le président:** J'aimerais avoir une description générale. Les législateurs ne sont peut-être pas prêts à arrêter un libellé juridique ou à en inclure un dans la Loi. J'aimerais tout simplement savoir dans quels domaines ils comptent apporter des précisions.

**M. Neufeld:** Je pense qu'ils commenceront par déterminer le genre de convention qui pourrait être considérée comme irrégulière. Il conviendrait de clarifier cette question. C'est beaucoup trop général que de parler d'une convention qui accorde une certaine protection aux actions. Il faudra commencer par reconnaître le fait que les éléments d'une convention qui protègent une action ne sont pas nécessairement négatifs. Il faut clarifier ce point. Il conviendrait de déterminer le genre de disposition qu'on verrait normalement dans une convention portant sur une émission publique d'actions.

**Le président:** Lorsque vous dites «normalement» voulez-vous parler de la possibilité de faire un résumé de toutes les dispositions actuellement incluses dans les conditions relatives aux actions privilégiées à terme?

**M. Neufeld:** Oui, en effet. Je veux parler d'actions privilégiées. C'est l'approche qu'il convient d'adopter dans ce cas. C'est cet aspect que nous tenterons de clarifier. En outre, en ce qui concerne l'article 36, nous devons indiquer clairement que les actions ordinaires ne sont pas touchées par ces dispositions. Ce n'était pas assez clair. Il faudra le mentionner avec plus de précisions.

**M. Haag:** Monsieur le président, je tiens à souligner que nous tenterons d'établir la différence entre les actions ordinaires et les actions privilégiées, surtout en ce qui concerne les attributs normaux des actions privilégiées, comme les dividendes réguliers et périodiques et le droit à un remboursement précis et déterminé, qui ne sont pas le propre d'une action ordinaire. Alors notre travail consistera à mettre au point une action qui n'est pas assortie de ces attributs particuliers.

**Le sénateur Connolly:** Si je comprend bien, vous n'avez pas encore mis au point les détails. C'est un domaine très général, et vous ne les aurez pas arrêtés avant la prochaine révision de la loi. Il vous faudra donc probablement un an pour ce faire. Est-il trop tôt encore pour demander, en ce qui concerne cette proposition maintenant incluse dans le projet de loi, comment vous comptez l'appliquer? Si vous estimez, par exemple, que les conditions de protection sont inacceptables, ce n'est pas vraiment le mot, je veux parler des conditions concernant les actions privilégiées.

**M. Haag:** Sénateur, je crois comprendre votre préoccupation. Laissez-moi d'abord vous dire que nous avons presque trouvé la solution. Comme M. Neufeld l'a signalé, nous attendons encore de recevoir quelques recommandations, quelques idées. Je vous ai parlé d'un an et d'une période de problèmes et d'incertitude. Ce n'est certes pas le cas. Le ministre a annoncé la date de dépôt du prochain budget. Il est bien entendu les incertitudes qu'il règnent quant à ces mesures seront clarifiées à ce moment.

**Le sénateur Connolly:** Vous aurez donc des directives à nous donner au moment du dépôt du budget?

**M. Haag:** Très certainement.

[Text]

**Senator Connolly:** Providing protection—that is the language I was looking for.

**Mr. Haag:** This matter will be clarified very quickly.

**Senator Buckwold:** Do you feel that some of the wise boys on tax avoidance will move into using common shares, that have been issued by companies with a long historic record of regular dividend payments, to have a dividend flow-through, and use the same kind of instrument with common shares?

**Mr. Haag:** Senator, we certainly have recognized that as a possible concern. We have a very difficult task in trying to differentiate between preferred shares and common shares, if we can identify shares that have a predetermined cancellation amount—a redemption amount—that is not something that is typically found in common shares.

**Senator Buckwold:** But you do not see a company, with ordinary common shares, pledging these to a bank because the dividends are historically almost absolutely guaranteed, and developing just the same kind of situation, though perhaps not on the same scale?

**Mr. Haag:** Senator, the example you cite is not really a financing situation. It is true that a financial institution may buy that share, and receive an after-tax yield on its investment; but it is simply committing some of its funds for an investment. It has not created, or put into the corporation, new funds, which is essentially its business.

**Senator Buckwold:** All right, let us take a class B common share—a new issue.

**Mr. Haag:** Well, then we have a class B share, and the question is, is that a preferred share or is it a common share? If the class B share has the attributes of predetermined and regular periodic dividend payments, if the share can be redeemed for a predetermined amount, it is no longer a common share.

**Senator Buckwold:** What I am suggesting is that there could be companies with such a strong historic background of dividend paying that a financial institution would know that their dividends would be forthcoming, and it might not even need a redeemable feature.

**Dr. Neufeld:** I think, senator, that it is certainly the case that you have a spectrum of situations, starting with a very solid, stable corporation, for example, whose dividend is a common stock dividend that is pretty well assured. Such a corporation can have access to financing from a bank, but that may not be the case with a corporation with a less certain record and less certain cash flow, and so on. I think, if one stops right there, then there is no problem, really. It is simply the case that solid, stable corporations are likely to have an easier time with financing than those who face greater risks. I do not think that would concern us very much.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Des dispositions qui assurent une certaine protection, c'est l'expression que je cherchais.

**M. Haag:** Ce problème sera réglé sous peu.

**Le sénateur Buckwold:** Croyez-vous que les experts en matière d'évasion fiscale seront tentés d'utiliser les actions ordinaires émises par des sociétés ayant des antécédents très longs de paiement régulier de dividendes, pour effectuer des mouvements de dividendes et utiliser le même genre de truc qu'avec les actions ordinaires?

**M. Haag:** Sénateur, nous avons en effet reconnu cette possibilité. Nous faisons face à une tâche très difficile pour ce qui est d'établir la différence entre les actions privilégiées et les actions ordinaires. Mais même si nous réussissions à établir une catégorie d'actions assorties d'un montant d'annulation prédéterminé, c'est-à-dire d'un montant de remboursement prédéterminé, nous n'aurions pas là un élément caractéristique des actions ordinaires.

**Le sénateur Buckwold:** Mais ne croyez-vous pas qu'une société ayant émis des actions ordinaires, pourrait les promettre à une banque, car les dividendes sont historiquement presque absolument garantis, et donner lieu à une situation semblable mais qui n'aurait peut-être pas la même envergure?

**M. Haag:** En vérité, sénateur, l'exemple que vous citez ne relève pas vraiment du financement, même s'il est vrai que les institutions financières achètent ce genre d'actions, et reçoivent un remboursement après impôt sur leur investissement. Mais il ne s'agit tout simplement pas d'un investissement de fonds. En effet, ces institutions financières n'ont pas créé, ou investi dans une société, de nouveaux fonds, ce qui est essentiellement l'objectif premier de ce genre d'institution.

**Le sénateur Buckwold:** Très bien, prenons une action ordinaire de la catégorie B, une nouvelle émission.

**M. Haag:** Oui, et il faut alors se demander si elle constitue une action privilégiée ou une action ordinaire. Si une action de la catégorie B prévoit des paiements de dividendes précis et réguliers et si elle peut être rachetée pour un montant prédéterminé, elle n'est plus une action ordinaire.

**Le sénateur Buckwold:** Si par le passé certaines compagnies ont acquis une solide réputation dans le paiement de dividendes, sachant que ceux-ci seraient effectivement versés, une institution financière n'aurait donc même pas besoin de la possibilité de racheter les actions.

**M. Neufeld:** Sénateur, il est vrai qu'il existe toutes sortes de situations, et pour commencer celle de sociétés très solides et très stables par exemple, dont les dividendes sur les actions ordinaires sont bien assurés. Elles peuvent donc obtenir des capitaux en s'adressant à une banque, mais la situation serait tout autre pour une société dont les performances seraient moins bonnes, et qui auraient moins de liquidités, etc. Si on s'arrête là, en fait, il n'y a pas de problème. Il est tout simplement vrai que des sociétés solides et stables auront vraisemblablement moins de difficulté à obtenir un financement que celles qui présentent de plus grands risques. Cet aspect ne nous préoccupe pas vraiment.



[Text]

**Senator Cook:** Might I say that they would not be anxious to dilute their equity.

**Dr. Neufeld:** No. I do not think they would.

**Senator Buckwold:** The concern is, being able to borrow at half the prime rate, or thereabouts, as they did with term preferreds. You just develop another vehicle for creating the same situation.

**Dr. Neufeld:** I think, senator, that your warning—perhaps that is putting it too strongly,—is a perfectly valid one. At present we have not seen that happening. If in future we were to see that commons were beginning to be used in a way that could only be explained by tax treatment, and not by their inherent characteristics, then obviously we would have to look at the situation again. At present we are sufficiently comfortable with the use of common stock financing to be able to think that we can go the route of defining what is a common stock, or what is a preferred stock, and then, after having done that, not worry about what happens with regard to common stock financing. Again, as the Chairman has pointed out, often within two years, on average, one comes back to a certain situation. I hope we will not come back to the particular one you raise, but I could not be certain that we will not.

**Mr. Poissant:** May I point out that the term “preferred share” is not restricted, according to the definition of 248, to preferred shares. It says, “A share of the capital stock,” and I would think that this covers common shares that meet all the definitions of what is now found under the term preferred shares. It is not restricted to preferred shares.

**Dr. Neufeld:** I am sorry. I thought I had made it clear that we wanted to make sure that common shares—

**Mr. Poissant:** I thought it was only in 36.

**Dr. Neufeld:** . . . would not be affected.

**Mr. Poissant:** Is that to be applied to the definition of 248 as well?

**Mr. Haag:** That is where the definition of the share is, Mr. Poissant.

**Mr. Poissant:** Yes, but your comment was with regard to 36.

**Dr. Neufeld:** I think we can take it that since the definitions are there, it would apply there.

**Mr. Poissant:** Oh, it would apply to 248.

**Mr. Haag:** This is what I mentioned earlier. We have to look at this as a package.

**Mr. Poissant:** So here it would be restricted to preferred shares. I thought your comment was with regard to 36 only, namely, that you didn't want a bank acquiring normal, common shares, and you didn't want them affected by that.

**Senator Connolly:** I take it that under the act you have the authority to make a differentiation between preferred and

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** J'ajouterais qu'elles ne tiendraient pas à émettre leur avoir.

**M. Neufeld:** En effet.

**Le sénateur Buckwold:** Le problème qui se pose, de pouvoir emprunter à la moitié du taux préférentiel, ou presque, comme ce fut le cas pour les actions privilégiées à terme. Vous avez mis au point un autre moyen de créer la même situation.

**M. Neufeld:** J'estime, sénateur, que votre avertissement—(j'exagère peut-être) est parfaitement valide. Il ne s'est pas encore présenté de situation semblable. Si à l'avenir, nous constatons que des actions ordinaires sont utilisées selon des modalités que n'expliquerait que le traitement fiscal plutôt que leurs caractéristiques propres, il faudra évidemment revoir alors la situation. Actuellement, nous sommes suffisamment satisfaits de l'utilisation du financement au moyen des actions ordinaires pour pouvoir nous décider de définir une action ordinaire ou une action privilégiée, et ne plus ensuite nous inquiéter de ce qui se passe quant au financement des actions ordinaires. Encore une fois, comme l'a souligné le président, souvent au bout de deux ans en moyenne, on revient à une certaine situation. J'espère que celle que vous avez décrite ne se représentera pas, mais rien n'est sûr.

**M. Poissant:** Permettez-moi de rappeler que le terme «action privilégiée», selon la définition de l'article 248, ne se limite aux actions privilégiées. Il est en effet question de part du capital-actions, ce qui devrait, je crois s'appliquer aux actions ordinaires qui répondent à tous les critères concernant actuellement les actions privilégiées à terme. Encore une fois, la définition ne se limite donc pas aux actions privilégiées.

**M. Neufeld:** Je suis désolé. J'avais cru bien faire comprendre que nous voulions nous assurer que les actions ordinaires . . .

**M. Poissant:** Je pensais que c'était seulement le paragraphe 36.

**M. Neufeld:** . . . ne seraient pas affectées.

**M. Poissant:** Cela s'applique aussi à la définition de l'article 248?

**M. Haag:** Celle où se trouve la définition des actions, n'est-ce pas, monsieur Poissant?

**M. Poissant:** Oui, mais votre remarque concernait l'article 36.

**M. Neufeld:** Nous pouvons considérer que puisque les définitions sont là, elles s'appliquent dans ce cas.

**M. Poissant:** Cela s'appliquerait à l'article 248.

**M. Haag:** C'est ce que j'ai déjà dit. Il faut considérer cela comme un tout.

**M. Poissant:** Dans ce cas-là, on limiterait aux actions privilégiées. Je pensais que votre remarque ne concernait que l'article 36, autrement dit que vous ne vouliez pas qu'une banque fasse l'acquisition d'actions ordinaires, et que vous ne vouliez pas qu'elles soient affectées par cette disposition.

**Le sénateur Connolly:** Je crois comprendre qu'aux termes de la loi, vous avez le droit de faire une distinction entre les

[Text]

common shares, and to issue a ruling as to the category in which an issue might fall.

**Dr. Neufeld:** Senator, our intention is to have that in the law, not in the regulations.

**Senator Connolly:** You do not have it now?

**Dr. Neufeld:** We have it, but I do not think we have is sufficiently clear, and the intention is to clarify this; but to put it in the law, not in the regulations.

**Senator Connolly:** I can understand that, because if you do not have it, then you may have difficulty in making a ruling stick.

**The Chairman:** This is one of the points that Dr. Neufeld has been talking about this morning. They will clarify that in the proposed amendments.

**Senator Connolly:** It is a basic thing.

**Dr. Neufeld:** It is basic, yes.

**Senator Connolly:** Did these concerns emerge in the House of Commons as this bill went through?

**Dr. Neufeld:** They did emerge, and the minister, I believe, during third reading, gave assurances. He indicated that technical problems in the term preferred share area had been pointed out to him, and that he intended in the future to address them.

**Senator Connolly:** Were they pointed out by members of Parliament, or did this come from the outside?

**Mr. Haag:** These were largely from representations from the outside.

**Senator Connolly:** I would have thought this was a little too technical for a member of Parliament. Certainly it is too technical for a senator.

**The Chairman:** Can we move on? Mr. Gillespie has certain additional points.

**Dr. Neufeld:** Mr. Chairman, with your permission I would just like to make one final point about something we wanted to clarify in this bill. This relates to subsection 112(2.2), at page 45. This subsection requires an amendment to establish that shares issued by financial institutions or their subsidiaries are not term preferred shares. This amendment will be made, and we have already indicated this to the institutions affected. I think the problem arose in the case of subsidiaries of chartered banks who were issuing preferred shares knowing that the Bank Act would permit banks themselves to issue preferred shares once the Bank Act was passed. As a result there was some concern, when this bill was first made public, that this would interfere with that financing, and an amendment is necessary to ensure that the shares issued by financial institutions and their subsidiaries will not be defined as being term preferred shares.

**Mr. Gillespie:** So you are picking up, for example, shares issued by Globe Realty and T.D. Realty?

[Traduction]

actions privilégiées et les actions ordinaires et de prendre une décision quant à la catégorie dans laquelle une émission peut tomber.

**M. Neufeld:** Sénateur, notre intention est de faire figurer cela dans la loi et non aux règlements.

**Le sénateur Connolly:** Mais est-ce que ce n'est pas encore fait maintenant?

**M. Neufeld:** Oui, mais cela ne me paraît pas suffisamment clair, et nous avons l'intention de préciser la chose et de la faire figurer dans la loi et pas aux règlements.

**Le sénateur Connolly:** En effet, car autrement il serait difficile d'établir une directive catégorique.

**Le président:** C'est l'un des points dont M. Neufeld a parlé ce matin. Il va donc y avoir des précisions dans les amendements proposés.

**Le sénateur Connolly:** C'est élémentaire.

**M. Neufeld:** En effet.

**Le sénateur Connolly:** Ces préoccupations ont-elles été exprimées à la Chambre des communes lors de l'adoption de ce projet de loi?

**M. Neufeld:** Oui, et je crois que le ministre a fait certaines promesses lors de la troisième lecture. Il a indiqué qu'on lui avait signalé des problèmes techniques quant aux actions privilégiées à terme, et qu'il avait l'intention de les résoudre.

**Le sénateur Connolly:** Lui ont-elles été signalées par des députés ou par des gens de l'extérieur?

**M. Haag:** De l'extérieur, principalement.

**Le sénateur Connolly:** J'aurais cru que ce problème aurait été un peu trop technique pour un député. Il l'est déjà pour un sénateur!

**Le président:** Pouvons-nous poursuivre? M. Gillespie a d'autre chose à ajouter.

**M. Neufeld:** Monsieur le président, avec votre permission, j'aimerais mentionner un point que nous avons l'intention de préciser dans ce projet de loi. Il s'agit du paragraphe 112(2.2) à la page 45. Cette disposition exige qu'un amendement établisse que les actions émises par des institutions financières ou leurs filiales ne sont pas des actions privilégiées à terme. Cet amendement sera apporté, et nous en avons déjà avisé les institutions touchées. Le problème s'est présenté dans le cas de filiales de banques à charte qui faisaient des émissions d'actions privilégiées, tout en sachant que la Loi sur les banques autoriserait les banques à en émettre dès l'adoption de cette mesure législative. Lorsque ce bill a été rendu public pour la première fois, certains intéressés avaient craint que cela n'influe sur ce financement, et il fallait donc qu'un amendement assure que les actions émises par les institutions financières et leurs filiales ne soient pas définies comme étant des actions privilégiées à terme.

**M. Gillespie:** Vous voulez parler, par exemple, d'actions émises par Globe Realty et T. D. Realty?



[Text]

**Dr. Neufeld:** Exactly.

**Mr. Gillespie:** That was one of the points I wanted to cover. But now I would like to go back to a few issues we raised on clause 66 which have not been referred to this morning. I am referring now to page 96. Under subparagraph (a)(i), you may recall that this appeared to us as preventing financial institutions from going into the so-called "put" market. Do you have any comment on this or do you have any intention of modifying this phrase?

**Mr. Haag:** The comment we made last session is still valid. We indicated that this matter would be addressed and that the concern would be removed. If, for example, securities that are traded on a public market or on one of the Canadian exchanges were prescribed shares I believe this would remove the concern you identified earlier. This possibility is being reviewed and is being given serious consideration.

**The Chairman:** But if you except or exclude the "put" transactions in the marketplace?

**Senator Connolly:** What is the term you are using?

**Mr. Haag:** "Put" transactions. A special market has been developing in the last two years where rather than actually trading in shares of a corporation on Canadian exchanges, there has developed an option market with respect to these shares. The options can either be on a "put" basis or a "call" basis. It is a fairly recent development. The concern that Mr. Gillespie has expressed is that banks would be precluded from that market, and, as I have indicated, we are reviewing that.

**Mr. Gillespie:** Are you proposing looking at subparagraph (ii) and are you proposing any amendment to the parenthetical phrase which might be interpreted not to give a cumulative redemption feature to that exception, because an interpretation can be given to that phrase that you can, in each year, redeem only 5 per cent of the class, and if in any given year you do not redeem that, you cannot accumulate your right to redeem.

**Mr. Haag:** Again we have reviewed that and we have discussed this thoroughly with Revenue Canada. The thrust of the law is to allow 5 per cent redemption on an ongoing basis, and if, for example, a corporation has not redeemed up to 5 per cent in a year, it may on a cumulative basis catch up.

**Mr. Gillespie:** Do I understand that you will allow a cumulative redemption feature?

**Mr. Haag:** Yes, that is correct.

**Mr. Poissant:** Well then would it not be easier to put it into the act?

**Mr. Haag:** It has not been easy to put it right into the legislation. Once again simplicity has won over in this situation, and we have tried to keep it brief, and with the support of the interpretative staff of Revenue Canada we prefer at this moment to adopt that route.

[Traduction]

**M. Neufeld:** C'est exact.

**M. Gillespie:** C'est l'un des points dont je voulais parler. Je voudrais à présent revenir à certaines questions que nous avons soulevées au sujet de l'article 66, et qui n'ont pas été examinées ce matin. Il s'agit de la page 96. Vous vous souviendrez peut-être que nous avons pensé que le sous-alinéa (a)(i) empêcherait les institutions financières de s'engager dans le marché d'«option de vente». Avez-vous des remarques à faire à ce sujet ou avez-vous l'intention de modifier ces termes?

**M. Haag:** La remarque que nous avons faite à la session est encore juste. Nous avons dit qu'il faudrait examiner cette question et résoudre le problème. Si par exemple des titres vendus sur un marché public ou sur un marché canadien des valeurs, étaient des actions d'une catégorie prescrite, j'imagine que le problème que vous avez déjà soulevé n'existerait plus. Nous examinons actuellement cette possibilité de façon très sérieuse.

**Le président:** Mais si vous exceptez ou excluez les transactions d'«option de vente» sur le marché?

**Le sénateur Connolly:** Quel terme avez-vous utilisé?

**M. Haag:** Transactions d'«option de vente». Un marché spécial est né ces deux dernières années: au lieu de négocier les actions d'une société dans les bourses canadiennes, un marché d'options a été créé pour ces actions. Elles peuvent faire l'objet d'«option de vente» ou d'option d'achat. C'est tout nouveau. M. Gillespie craint que les banques ne soient exclues de ce marché mais, comme je l'ai indiqué, nous réexaminons à l'heure actuelle cet aspect de la question.

**M. Gillespie:** Proposez-vous d'examiner le sous-alinéa (ii), et d'apporter un amendement à l'expression entre parenthèses, car selon une interprétation qu'on pourrait lui donner, elle n'accorderait pas la possibilité de rachat cumulatif à cet exception. On pourrait en effet déduire de cette expression qu'il n'est possible annuellement de racheter que 5 p. 100 des actions de cette catégorie, et que si au cours d'une année donnée, on ne les rachète pas, on ne peut pas accumuler son droit de rachat.

**M. Haag:** Nous avons, je le répète, réexaminé cette question et en avons discuté en détail avec Revenu Canada. La portée de la loi doit permettre, le rachat de 5 p. 100 des actions, de façon normale et que si, par exemple, une société n'avait pas racheté jusqu'à 5 p. 100 des actions au cours d'une année, elle pourrait se rattraper de façon cumulative.

**M. Gillespie:** Si je comprends bien, vous accorderiez une possibilité de rachat cumulatif?

**M. Haag:** Oui, c'est juste.

**M. Poissant:** Ne serait-il pas plus facile alors de l'inclure dans la loi?

**M. Haag:** Il n'a pas été facile de le prévoir directement dans la loi. Une fois de plus, c'est la simplicité qui l'a emporté dans ce cas, et nous avons essayé de la garder succincte, et avec l'appui du personnel d'interprétation de Revenu Canada, nous préférons pour le moment adopter cette voie.

[Text]

**Mr. Gillespie:** Then in paragraph (g) on page 98 we get into the grandfather provisions, and, incidentally, the same remarks apply to subparagraph (h)(i) where we identified the concern the other day that any incidental amendment to an agreement might take a share out of the grandfather protection. We had suggested to the departmental officials that these clauses should only apply to substantial amendments, or amendments that go to the nature of the share.

**Mr. Haag:** We would again prefer that the simplicity of the law be preserved. We have had extensive discussions with Revenue Canada on these two paragraphs, and our understanding is that the future administration and interpretation of these clauses would relate to the type of changes that are offensive as described in the balance of paragraph (h). If, for example, the term to maturity is extended, if the rate of the dividend, and that is not to say simply a floating rate concept, but if the basic concept of the rate is changed, or if a demand feature is changed, it might be offensive. But other changes of a minor nature such as an adjustment in commission rates or if a corporation goes through an amalgamation and requires a change in name—these as purely technical changes in the shares would not be offensive under paragraphs (g) or (h)(i).

**Mr. Gillespie:** Do I understand you to say that (g) and (h)(i) should be read in conjunction with (h)(ii) to (iv) inclusive? The kind of changes in the modifications proposed in those subparagraphs would apply to (g) and (h)(i)?

**Mr. Haag:** That is right in the context I have described.

**Mr. Gillespie:** I think that finishes our review of term preferred shares.

**The Chairman:** Well, what we want to do now is to look at the recommendations we made in our report on Bill C-37, and the extent to which the recommendations have not been accepted or acted upon. I think we will give Dr. Neufeld the opportunity to indicate whether their viewpoint has changed, and if not, why not.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, if I might review those recommendations which your committee made with respect to Bill C-37, and which are not reflected in Bill C-17—

**Senator Connolly:** As you go through them, could you identify the page in the report?

**Mr. Gillespie:** I have a copy of the *Debates of the Senate*, dated Tuesday, March 13, 1979. Some of you may have the minutes of the committee. But I am working from the *Debates of the Senate*.

**The Chairman:** If you look at the *Debates of the Senate* you will see the explanation which I gave in connection with the report. It starts at page 744.

**Mr. Gillespie:** I now have a copy of the committee minutes and perhaps I can refer to those as I go along. First of all in "Small Business Deduction" substantial changes have been brought in. This is at page 31:6 and following of the committee report. Here a number of substantial changes have been made

[Traduction]

**M. Gillespie:** Ensuite, à l'alinéa g), de la page 98, nous entrons dans les dispositions de droits acquis. Les mêmes observations valent pour le sous-alinéa h)(i) au sujet duquel nous avons noté l'autre jour qu'on craignait qu'un amendement accessoire à une entente puisse retirer à une action les droits acquis. Nous avons laissé entendre aux représentants ministériels que ces articles ne devraient s'appliquer qu'à des amendements importants, ou à des amendements visant la nature de l'action.

**M. Haag:** Encore une fois, nous aimerions préserver la simplicité de la loi. Nous avons eu de très longues discussions avec Revenu Canada sur ces deux alinéas, et avons cru comprendre que l'application et l'interprétation de ces articles seraient fonction des mesures jugées inacceptables pour le reste de l'alinéa h). Si, par exemple, la durée de l'échéance était prolongée, si le taux de dividendes, et il ne s'agit pas simplement de taux flottants, mais si la nature du taux ou une caractéristique de la demande était changée, cela pourrait être inacceptable. Mais d'autres changements de moindre importance comme un rajustement des taux de commission ou un changement de nom à la suite d'une fusion (changements purement techniques apportés aux actions) ne seraient pas inacceptables en vertu des sous-alinéas g), h) ou i).

**M. Gillespie:** Dois-je comprendre que l'alinéa g) et le sous-alinéa h)(i) devraient se lire en fonction des sous-alinéas h)(ii) à (iv) inclusivement? De tels changements dans les modifications proposées pour ces sous-alinéas s'appliqueraient aux alinéas g) et h)(i)?

**M. Haag:** En effet.

**M. Gillespie:** Je crois que ceci termine notre étude des actions privilégiées à terme.

**Le président:** Nous allons maintenant examiner les recommandations que nous avons présentées dans notre rapport sur le bill C-37, et étudier dans quelle mesure elles n'ont pas été acceptées ou insérées dans la loi. Je crois que nous donnerons à M. Neufeld l'occasion d'indiquer si son point de vue a changé et dans la négative, d'en donner les raisons.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, permettez-moi de passer en revue les recommandations que votre comité a faites relativement au bill C-37 et dont on n'a pas tenu compte dans le bill C-17...

**Le sénateur Connolly:** A mesure que vous les lirez, pourriez-vous donner la page du rapport?

**M. Gillespie:** J'ai un exemplaire des *Débats du Sénat*, du mardi 13 mars 1979. Certains d'entre vous ont peut-être le compte rendu du Comité. Mais personnellement j'utilise les *Débats du Sénat*.

**Le président:** Si vous examinez les *Débats du Sénat*, vous verrez l'explication que j'ai donnée à l'occasion du rapport. Elle commence à la page 744.

**M. Gillespie:** J'ai maintenant un exemplaire du compte rendu du Comité et peut-être pourrais-je m'y reporter au fur et à mesure de l'étude. Premièrement, dans les «déductions aux petites entreprises», d'importants changements ont été apportés. Ils figurent à la page 31:6 et à la suivante du rapport du



[Text]

or are reflected in Bill C-17, and those changes incorporate a number of the recommendations made by this committee.

I will pass over the small business deduction and go to the investment tax credit which is found at the bottom of page 31:7. Bill C-37 and Bill C-17 proposed that there be a credit of 7 per cent given to transportation equipment, but to qualify for the credit the transportation equipment must not have been used for any purpose whatever before its being acquired by a taxpayer. In other words, it is limited to new equipment. Representations were made to the committee that that should be extended to used aircraft.

**Senator Connolly:** And aircraft engines.

**Mr. Gillespie:** Yes. The arguments made for this proposal were: first, that smaller airlines could not afford new equipment; second, that it really did not matter whether an aircraft was new or not because it really depended on where in the periodic maintenance cycle that aircraft was situated; third, that it is very often impossible to acquire new aircraft to meet specific needs.

Nordair gave us the example that they could only acquire L-188 Electra aircraft for ice reconnaissance patrols as used aircraft.

**Senator Laird:** That is right.

**Mr. Gillespie:** Finally, the point was made that most aircraft are not manufactured in Canada, that the intent of the credit being extended to transportation equipment was to upgrade transportation equipment in Canada and that to extend the credit to used aircraft would not interfere with that intent.

It was the recommendation of this committee that the credit be so extended.

**The Chairman:** If I might add to that, the Nordair people, in bringing their position to our attention, indicated in their submission that aircraft and engines, whether purchased new or used, are maintained according to federally-regulated standards to time zero by defined periodic maintenance procedures in the case of airframes, culminating in major "D" checks which effectively return the aircraft to a zero time basis. As such, the predominant factor considered by an aircraft owner or a prospective owner is not whether the aircraft is new or used but rather whether the aircraft and engines are in the maintenance cycle at any given time.

Then, if you want special types, such as the Nordair people want, like ice reconnaissance types, you have to buy a used aircraft for that purpose.

**Dr. Neufeld:** I can respond to these points one by one, Mr. Chairman.

Since our last meeting we have gone again carefully over this part of the bill. Unfortunately, we continue to have quite serious tax system problems with this proposal that was brought forward by Nordair. We have found that in our

[Traduction]

Comité. Ici, un certain nombre de changements importants ont été apportés et se reflètent dans le bill C-17; ces changements englobent un certain nombre des recommandations faites par le Comité.

Je vais passer par-dessus la déduction accordée aux petites entreprises pour aborder la question des crédits d'impôt à l'investissement qui se trouve au bas de la page 31:7. Le bill C-37 et le bill C-17 proposaient qu'un crédit de 7 p. 100 soit accordé au matériel de transport, mais pour y être admissible, le matériel de transport ne doit absolument pas avoir été utilisé avant d'avoir été acquis par un contribuable. En d'autres termes le crédit se limite au matériel neuf. On a demandé au Comité d'étendre cette disposition aux appareils usagés.

**Le sénateur Connolly:** Et aux moteurs d'avion.

**M. Gillespie:** Oui. A l'appui de cette proposition, on a allégué tout d'abord que les petites compagnies aériennes ne pouvaient pas se permettre d'acheter du matériel neuf, deuxièmement qu'on s'attachait moins à savoir s'il s'agit d'un appareil neuf ou usagé qu'à connaître l'état des moteurs de l'appareil dans le cadre du cycle d'entretien; troisièmement, qu'il était très souvent impossible d'acquérir un nouvel appareil répondant à des exigences particulières.

Nordair, à titre d'exemple, a déclaré qu'elle ne pouvait acquérir un avion Electra L-188, pour la surveillance des glaces, que s'il était usagé.

**Le sénateur Laird:** C'est juste.

**M. Gillespie:** Enfin, on a souligné que la plupart des avions n'étaient pas fabriqués au Canada, qu'en appliquant le crédit d'impôt au matériel de transport, on voulait améliorer le matériel de transport au Canada et que le fait d'étendre le crédit aux avions usagés ne fera pas obstacle à cet objectif.

Le Comité avait recommandé que le crédit soit ainsi appliqué.

**Le président:** J'aimerais ajouter si vous permettez que la compagnie Nordair, en nous exposant sa position, a indiqué dans son mémoire que l'entretien des avions et des moteurs, qu'ils soient achetés neufs ou usagés, s'effectue selon les normes fédérales au point zéro en utilisant des méthodes précises d'entretien périodique qui, dans le cas des cellules, donne lieu à des vérifications majeures «D», et celles-ci ramènent effectivement la fiche opérationnelle de l'appareil au point zéro. Par conséquent, le propriétaire d'un avion ou son propriétaire éventuel s'attache moins à savoir si l'avion est neuf ou usagé qu'à s'assurer si l'avion et les moteurs sont soumis à un cycle d'entretien périodique.

Ensuite, si on veut des modèles spéciaux, comme la compagnie Nordair qui achète des avions pour la surveillance des glaces, on doit acheter un avion usagé.

**M. Neufeld:** Je puis répondre à ces points un par un, monsieur le président.

Depuis notre dernière réunion, nous avons réexaminé attentivement cette partie du bill. Malheureusement, la proposition de Nordair soulève toujours de très graves problèmes fiscaux. Nous avons trouvé qu'il serait difficile d'étendre un traitement

[Text]

judgment it would be difficult to extend a valuable tax treatment to a very selected part of industry and that, therefore, we really have to address the question "would it be appropriate to extend the investment tax credit to used equipment generally."

**Senator Laird:** Well, was it not the original thought that it would assist manufacturing in Canada? That does not turn out to be a valid designation.

**Dr. Neufeld:** I think a very practical point for the minister is that to extend it to used equipment would be costly in terms of revenue loss. Moreover, it would be a totally different kind of measure and proposition. The question of confining it this way, as I say, causes us trouble on the ground of equity. If one were to extend it to used aircraft, why not to used ships? Why not to used locomotives or boxcars? Why not to used petroleum equipment that crosses the border? Or why not to heavy trucks?

We receive a wide range of representations from industry and are most conscious of the fact that if we put into the law something that is seen to be discriminatory, we will hear about it quickly, and rightly so.

Therefore, both because the general extension to used equipment is costly and goes against the idea of focusing on new equipment, and because to confine it would be difficult to justify on the ground of trying to avoid discrimination in the tax law and on the ground of avoiding economic distortions, for those reasons we have unfortunately had substantial difficulty with this particular recommendation.

**The Chairman:** May I interrupt you there, Dr. Neufeld? It seems to me the point is that this investment credit is in relation to transportation equipment.

**Dr. Neufeld:** I am not quite sure whether I would put it quite that way, sir. The investment tax credit has broad application. It did not previously relate to transportation equipment.

**The Chairman:** That is right.

**Dr. Neufeld:** So all that is really being done is to say that, in the future, transportation equipment will also be eligible. It is really extending an existing provision to the transportation sector.

**Senator Connolly:** What did it cover before?

**Dr. Neufeld:** It covered machinery and equipment relating to manufacturing and processing.

**The Chairman:** Yes. It is manufacturing, processing in the petroleum, industrial, mineral industries and logging, farming, fishing and grain storage. So there is a broad area of coverage. The limitation you have is new equipment.

**Dr. Neufeld:** Yes.

**Senator Connolly:** Is there any provision anywhere for used equipment?

**Dr. Neufeld:** No, there is no provision anywhere for used equipment, Senator Connolly.

[Traduction]

fiscal valable à une partie très restreinte de l'industrie. Nous nous sommes donc vraiment demandés s'il était approprié d'étendre le crédit d'impôt à l'investissement au matériel usagé en général.

**Le sénateur Laird:** N'a-t-on pas cru, au début, que cette mesure aiderait l'industrie canadienne de la fabrication? Cela ne s'est pas révélé juste.

**M. Neufeld:** Je pense que le ministre devrait être conscient d'un point très pratique: étendre ce crédit au matériel usagé serait très coûteux en perte de revenus. De plus, il s'agirait d'une mesure ou proposition totalement différente. Le fait de trancher ainsi la question, je le répète, soulève un problème de justice. Si on l'étendait aux avions usagés, pourquoi pas aux bateaux usagés, aux locomotives ou aux wagons usagés? Pourquoi ne pas appliquer ce crédit au matériel d'exploration pétrolier usagé acheté à l'étranger? Ou aux poids lourds?

Nous recevons beaucoup de doléances de ce secteur et nous sommes très conscients du fait que si nous intégrons à la loi une disposition jugée discriminatoire, nous en entendrons parler rapidement, et à juste titre.

Cette recommandation nous a malheureusement causé de grandes difficultés parce que l'élargissement du crédit au matériel usagé serait coûteux et irait à l'encontre de l'objectif visant à favoriser le matériel neuf, et parce que le fait de restreindre l'application de cette mesure serait difficile à justifier si l'on voulait éviter la discrimination dans la loi de l'impôt et empêcher les distorsions économiques.

**Le président:** Puis-je vous interrompre, Monsieur Neufeld? A mon avis, le crédit d'impôt à l'investissement concerne le matériel de transport.

**M. Neufeld:** Je ne suis pas sûr qu'il s'agisse exactement de cela, Monsieur. L'application du crédit d'impôt à l'investissement est vaste. Au début, il ne concernait pas le matériel de transport.

**Le président:** C'est exact.

**M. Neufeld:** En somme, cette proposition ne vise qu'à inclure l'équipement de transport. La proposition étend vraiment l'application de la disposition actuelle au secteur du transport.

**Le sénateur Connolly:** Que visait la disposition auparavant?

**M. Neufeld:** Les machines et le matériel de fabrication et de transformation.

**Le président:** C'est exact. La disposition vise le matériel de fabrication et de transformation utilisé dans le secteur du pétrole, dans les usines, l'industrie minière, l'exploitation forestière, l'agriculture, la pêche et l'entreposage des grains. Son champ d'application est donc vaste. La seule restriction, c'est qu'il faut que le matériel soit neuf.

**M. Neufeld:** Exactement.

**Le sénateur Connolly:** Y a-t-il une disposition concernant le matériel usagé?

**M. Neufeld:** Non, sénateur Connolly.



[Text]

**Senator Laird:** Are not aircraft in a special category?

**Dr. Neufeld:** No, we have not put them in a special category.

**Senator Laird:** I know you haven't, but are they not, in fact, in a special category?

**Dr. Neufeld:** I do not think they are, in a policy sense, because they are certainly not the only place where used equipment is quite important. My own feeling is that that is what really matters. Used equipment clearly is an important element in many areas of the private sector. It is important in some parts of the aircraft industry. There is no question about that. But it is also important in other industries. It would, I think, be very difficult to extend privileged treatment for used equipment in one area and not extend it to used equipment in other areas.

**Mr. Poissant:** Mr. Chairman, certainly if it is the intention of the minister, as was said in his budget paper in November 1978, that major new investments are required in transportation in order to improve productivity and accounting cost increases, let us consider two companies in Canada. One can acquire new equipment available in Canada, and the other cannot acquire the specific equipment in Canada because it is not available. The only availability for that particular company is used aircraft, and that can only be obtained outside of Canada. What is wrong in buying that equipment, particularly one that is brought back almost to a new piece of equipment because of modernization, and so on?

**Dr. Neufeld:** What is the difference between that and, say, a small independent petroleum company in western Canada that imports used drilling equipment?

**Mr. Poissant:** If it is not available in Canada, then I think it should apply there also.

**Dr. Neufeld:** But we are then getting into a major policy change which has exceedingly important revenue implications, which is the extension of the provision concerning used equipment. When we talk to corporations, we quickly get the impression, and rightly so, that they regard their situation to be just as important as the next fellow's situation. To say that used equipment is somehow more important here rather than there would not be agreed to by the corporations that are there. So I think it is quite important for us to maintain a certain sense of fairness and equity in these situations.

**Senator McIlraith:** Would there not be a difference in whether or not it is available in Canada? That is the essential difference, as is carried forward in the customs legislation.

**Senator Laird:** I agree.

**Senator McIlraith:** Is that not the differentiation rather than whether it is used or new? It is whether new equipment is available in Canada, and the words "available in Canada" are an important part of that category, are they not?

[Traduction]

**Le sénateur Laird:** Les avions n'entrent-ils pas dans une catégorie spéciale?

**M. Neufeld:** Non, nous les avons pas mis dans cette catégorie à part.

**Le sénateur Laird:** Je sais que vous ne l'avez pas fait, mais ne font-ils pas partie, de fait, d'une catégorie spéciale?

**M. Neufeld:** Je ne le crois pas, du moins telle n'est pas l'intention, car ce n'est pas le seul secteur où le matériel usagé occupe une place importante. A mon avis, c'est tout ce qui compte vraiment. Le matériel usagé constitue évidemment un élément important dans de nombreux secteurs de l'entreprise privée. Il occupe aussi une place importante dans certains secteurs de l'aéronautique. Cela ne fait pas de doute. Toutefois, le matériel usagé occupe aussi une place importante dans d'autres industries. A mon avis, il serait difficile d'accorder un traitement privilégié au matériel usagé d'un secteur en particulier sans le faire pour les autres secteurs.

**M. Poissant:** Monsieur le président, si le ministre est d'avis, tel que mentionné dans le budget de novembre 1978, qu'il faut procéder à d'importants investissements dans l'industrie du transport afin d'améliorer la productivité et de compenser les hausses des coûts de comptabilité, prenons le cas de deux sociétés au Canada. L'une peut acquérir du matériel neuf au Canada alors que l'autre ne peut le faire parce que le matériel qu'elle veut acheter n'est pas disponible au Canada. Cette société n'a donc accès qu'à des aéronefs usagés, qui ne sont disponibles qu'à l'étranger. Qu'y a-t-il de répréhensible dans le fait d'acheter ce matériel, surtout si celui-ci a été reconditionné, et est donc plus moderne?

**M. Neufeld:** Quelle différence y a-t-il entre une telle société et, disons, une petite entreprise pétrolière indépendante de l'Ouest du Canada qui importe du matériel de forage usagé?

**M. Poissant:** Si ce matériel n'est pas disponible au Canada, à mon avis, cette disposition devrait s'appliquer dans ce cas également.

**M. Neufeld:** Nous nous engageons alors dans un changement de politique important qui pourrait avoir des répercussions profondes au niveau du revenu, à savoir l'extension de la disposition au matériel usagé. Dans nos entretiens avec les chefs d'entreprises, nous nous sommes rapidement fait à l'idée, et à juste titre, qu'elles considèrent leur situation tout aussi importante que celle de leur concurrent. Une société n'accepterait pas qu'on lui dise que le matériel d'une autre société est plus important que le sien. Aussi, je crois qu'il importe que nous gardions un certain sens de la justice.

**Le sénateur McIlraith:** N'y aurait-il pas quelque différence du fait que le matériel soit disponible ou non au Canada? C'est ce qui importe, au fond, comme c'est le cas dans la Loi sur les douanes.

**Le sénateur Laird:** Je suis d'accord.

**Le sénateur McIlraith:** La différence ne réside-t-elle pas dans ce fait plutôt que dans l'état usagé ou neuf du matériel? Il s'agit de savoir si le matériel neuf est disponible au Canada et les termes «disponible au Canada» constituent une partie importante de cette catégorie, non?

[Text]

**Dr. Neufeld:** They are in a certain way, but we have to be exceedingly careful in avoiding in the tax act discriminatory measures of a kind that would be in contravention of our GATT obligations—the more so now with increasing attention being given to non-tariff barriers. So that while, in a sense, one could say that one should direct a lot of incentives just to domestic activity, that is not the perception really of an international community that wants also to encourage international trade. I think it would be very difficult for us to go down the route of writing this provision in a way that would clearly be seen to be a non-tariff barrier.

**Senator Cook:** Did I understand you to say that you do not want to give it to aircraft only because it would be discriminatory? If you made it general—I understood you to say that you cannot afford it—have you any idea what the cost would be?

**Dr. Neufeld:** I do not have the cost figure in front of me, but it can be obtained. It would involve many millions of dollars. I know that is not very helpful. We are not talking about \$5 million, \$10 million or \$15 million. It is a very large amount of money, because, in fact, used equipment is bought and sold a great deal.

**Mr. Haag:** Mr. Chairman, perhaps I might add a clarifying point, that with respect to transportation equipment, and talking about the example of Nordair and the requirement to keep their airplanes in first class condition, the point should be made that any new equipment, such as a new engine for an airplane, would qualify for the investment tax credit. If they had to buy a new engine and put it into that used aircraft, the acquisition of that engine would qualify under the rules.

**Dr. Neufeld:** To add to that, I have emphasized this question of tax policy and the need to be fair and equitable, both because that is good in itself and because in that way one avoids economic distortions between industries. I have made that point because I think that in a fundamental sense it is the important point. It is the case that there are other points here. The one that has been alluded to by Mr. Haag relates to the complexity of the rules that would emerge if we were to have this extension, because it would be necessary to avoid abuse by introducing a mechanism to recapture the investment tax credits claimed by the vendor. You would have to get into that whole recapture mechanism if you extended it to used equipment. If qualifications were restricted to properties in which a credit had not previously been claimed, it would require the most detailed record keeping, and, I suspect, would immediately favour imported equipment, because imported equipment would not previously have been bought and sold in Canada and therefore it could cleanly be purchased and would qualify for the investment tax credit.

**Senator Cook:** Even though it was used.

**Dr. Neufeld:** Yes, if we went that route. But because you would have to avoid abuse by not permitting continued use of the investment tax credit, as used equipment was constantly

[Traduction]

**M. Neufeld:** Oui, d'une certaine manière, mais nous devons bien veiller à éviter que la Loi de l'impôt sur le revenu comporte des mesures discriminatoires qui iraient à l'encontre de nos obligations en vertu du GATT et à plus forte raison à cause de l'importance accordée aux barrières non tarifaires. On pourrait, en un sens, préconiser l'emploi de mesures incitatives uniquement à l'endroit de l'industrie nationale mais ce ne serait pas conforme à l'esprit de la communauté internationale qui tend également à encourager le commerce international. À mon avis, nous pourrions très difficilement rédiger la disposition de façon à ce qu'elle ne soit pas considérée comme une barrière non tarifaire.

**Le sénateur Cook:** Dois-je comprendre que vous ne voulez pas élargir l'application de cette disposition aux aéronefs simplement afin d'éviter la discrimination? Avez-vous une idée de ce que coûterait l'application généralisée de la disposition—mais, sauf erreur, vous avez dit que nous n'en avons par les moyens?

**M. Neufeld:** Je n'ai pas les chiffres en main, mais je peux les obtenir. Il en coûterait plusieurs millions de dollars. Ce n'est pas très précis comme information, mais il ne s'agit pas de \$5 millions, ni de \$10 millions ou de \$15 millions, mais d'un montant énorme car, en fait, il y a une abondance de matériel usagé qui est acheté et vendu.

**M. Haag:** Monsieur le président, je me permettrai d'apporter une clarification; en ce qui concerne le matériel de transport, plus particulièrement dans le cas de la société Nordair qui doit maintenir ses aéronefs en excellent état, l'achat de tout matériel neuf, tel un moteur d'avion, devrait lui ouvrir droit au crédit d'impôt à l'investissement. Si la société devait acheter un nouveau moteur et l'installer dans un avion usagé, l'acquisition du moteur répondrait aux conditions d'admissibilité.

**M. Neufeld:** En outre, j'ai insisté sur l'esprit de la politique fiscale et sur la nécessité d'être équitable, à la fois parce qu'une telle attitude est bonne en soi et aussi parce qu'elle permet d'éviter toute distorsion économique entre les industries. J'ai soulevé cet aspect parce qu'à mon avis il est le plus important. Cependant, il en existe d'autres. M. Haag a notamment fait allusion à la complexité des règles qui résulteraient de l'application élargie de la disposition, car il serait nécessaire, afin d'éviter les abus, d'instituer un mécanisme de récupération des crédits d'impôt à l'investissement réclamés par le vendeur. Si la disposition s'appliquait aussi au matériel usagé, il faudrait instituer un mécanisme de récupération. Si les conditions d'admissibilité ne concernaient que les biens pour lesquels un crédit n'a pas déjà été demandé, il faudrait tenir une comptabilité des plus détaillée et cela favoriserait sur le champ le matériel importé, car il n'aurait préalablement été ni acheté ni vendu au Canada et pourrait, de ce fait, être acheté sans que ne soit mis en doute le droit au crédit d'impôt à l'investissement.

**Le sénateur Cook:** Bien qu'il ait été utilisé?

**M. Neufeld:** Oui, si nous adoptions cette solution. Pour éviter qu'il y ait des abus, il vous faudrait interdire l'utilisation du crédit d'impôt pour immobilisations. Comme on vend et on



[Text]

bought and sold, you would have to have all kinds of complicated recapture rules, which would require such detailed record keeping with respect to each piece of equipment that I suspect that business would say, "We are not going through that. We will buy an imported, legally clean, piece of equipment, without a record, because we know we would get the investment tax credit on that." So while I emphasize the tax policy thing, it is also the case that, even aside from the tax policy, the technical complexity of running a recapture system with used equipment would be very great and, I would think, would be a bias against Canadian equipment.

**The Chairman:** Can we move on to the next point?

**Senator Laird:** The only valid objection that I can see is a possible infringement on GATT.

**The Chairman:** This is a recommendation that we made. We have had the explanation. We will have to decide whether we are going to pursue it further, or discuss it with the minister. What is the next item?

**Mr. Gillespie:** The next recommendation, which was not accepted, is found at page 31.9 relating to interest on borrowed funds.

**The Chairman:** What about the life annuity?

**Mr. Gillespie:** The life annuity recommendation, I am happy to say, was accepted. We objected to a certain retroactive feature that existed.

**The Chairman:** We do not need to spend any time on that.

**Dr. Neufeld:** That is unfortunate, Mr. Chairman. I thought I would get a little glory on that.

**The Chairman:** The only reason why we do not become effusive in our thanks is because our attitude toward retroactivity is so well known. If it is retroactive and not beneficial to the taxpayer, we just say no; but thank you, anyway. In relation to all our recommendations it is not a very large concession.

Let us deal with the interest on borrowed funds.

**Mr. Gillespie:** We recommended that interest on borrowed funds to purchase annuities should be deductible, because, by amendment to the act, all annuity payments are taxable. This follows the general provision, or the general philosophy, of the law, that interest should be deductible if it is for the purpose of earning income.

**The Chairman:** The only explanation we got from the department the last time was that if they allowed the deduction it would create an undue deferral of tax; but a provision allowing the deduction is part of the general approach of the income tax people to this question of what is deductible; and certainly the attitude generally has been that if money is borrowed to earn money, which is income, then the interest charges on the borrowed money should be deductible. Now, what is there here, do you think, to say that undue deferral of tax is a sufficient answer?

**Mr. Haag:** Mr. Chairman, when we say "undue deferral of tax", I think we have identified, certainly, one of our concerns,

[Traduction]

achète constamment du matériel d'occasion, il vous faudrait élaborer des règles complexes qui nécessiteraient la tenue de dossiers détaillés pour chaque pièce de matériel, à un point tel que je verrais bien les entreprises se dresser contre l'idée. Elles iraient acheter du matériel importé, qui répond à toutes les exigences de la loi et qui n'a jamais été enregistré, puisqu'elles pourraient alors obtenir le crédit d'impôt pour immobilisations. Ainsi, même si j'insiste sur la politique fiscale, il importe aussi de souligner la complexité technique de l'administration d'un système de vérification de matériel d'occasion qui jouerait, à mon avis, contre la fabrication de matériel canadien.

**Le président:** Pouvons-nous passer à la prochaine question?

**Le sénateur Laird:** La seule objection valable que j'ai à formuler porte sur la possibilité d'une infraction au GATT.

**Le président:** C'est une recommandation que nous avons faite. Nous avons l'explication. Il nous faudra décider d'approfondir ou non la question, ou d'en discuter avec le ministre. Quel est le prochain point?

**M. Gillespie:** La prochaine recommandation, qui n'a pas été acceptée, se trouve à la page 31.9 et traite de l'intérêt sur les emprunts.

**Le président:** Qu'arrive-t-il aux rentes viagères?

**M. Gillespie:** La recommandation sur les rentes viagères a été acceptée, et j'en suis heureux. Nous nous opposons à une disposition rétroactive.

**Le président:** Inutile de s'attarder.

**M. Neufeld:** C'est malheureux, Monsieur le président. Je croyais que nous pourrions mettre notre travail en valeur.

**Le président:** Nous nous montrons avares de compliments tout simplement parce que notre attitude face à la rétroactivité est bien connue. Si une mesure est rétroactive, et qu'elle ne soit pas avantageuse pour le contribuable, nous la réfutons. Compte tenu de toutes nos autres recommandations, ce n'est pas une concession importante.

Parlons maintenant de l'intérêt sur les emprunts.

**M. Gillespie:** Nous avons recommandé que l'intérêt sur les emprunts contractés en vue d'acheter des rentes soient déductibles, et cela, parce qu'un amendement à la loi rend imposables tous les paiements effectués aux termes d'un contrat de rente. Cela s'inscrit dans l'orientation générale de la loi, à savoir que les intérêts doivent être déductibles s'ils servent à obtenir un revenu.

**Le président:** La seule explication que nous aie fournie le Ministère la dernière fois, c'est qu'il permettait une déduction dans les cas où il y aurait un report d'impôt injustifiable. Une disposition permettant la déduction s'inscrit dans l'orientation générale du ministère pour ce qui est des sommes déductibles, et l'on note qu'en général les fonctionnaires du ministère jugent que si l'argent est emprunté pour tirer un revenu, alors les frais d'intérêt sur l'argent emprunté doivent être déductibles. Qu'est-ce qui vous permet de nous dire que la mention d'un report d'impôt indu constitue une réponse suffisante?

**M. Haag:** Monsieur le président, lorsque nous employons l'expression «report d'impôt indu», je crois que nous soulignons

[Text]

which is that the interest is laid out currently, and there is really no restriction whatever with respect to these deferred annuities, either in the first place as to the time when the income from that annuity may be taxed, and in the second place—which I think is a very important feature—because there is no limitation on the amount that a taxpayer might be able to put into these deferred annuities. This is quite different from the situation, for example, with regard to registered retirement savings plans. There are prescribed limits under the Income Tax Act on what an individual is able to provide on a deferred basis for his retirement. Currently, he is allowed to deduct the interest with respect to his contributions to registered retirement savings plans, but there is a ceiling on the amount that the individual can commit to those funds annually. This is very much in contrast with the idea of a deferred annuity.

**The Chairman:** Yes, but if you stop right there for a moment, in the case of an annuity, as the payments are received in each year under the annuity policy, that is income and is taxable.

**Mr. Haag:** It is income, but it may be income, for example, in the year 2000, or some time thereafter. The taxpayer has great licence in determining when he can decide to take the annuity payments.

**The Chairman:** The answer to that is quite obvious. The medical evidence we had before the committee was to the effect that a life expectancy figure might be of the order of 83. Now, it is not a new thing to put a terminal date, for instance, on other items, of age 75.

**Senator Connolly:** We did that in the report.

**The Chairman:** With regard to registered retirement savings plans, you have said that a person cannot mature his plan until he is 60. Of course we are complaining about that one, too.

**Dr. Neufeld:** Mr Chairman, I think that an important issue here is the one you have already referred to, namely, this question of deferral. Our own feeling on this—and I think it is a question of mathematics, really—is that a deferral is in fact a permanent tax reduction. At present rates of interest, after four or five years, the value of the deferral is greater than any tax that will ever be recaptured; so while it is a question of deferral, I think it is a rather soft word to describe the actual situation. The actual situation is that it is a permanent tax reduction.

Now, in the case of registered retirement savings plans it is recognized that there is a tax deferral, but in order to control the amount of permanent tax loss that emerges from that a limit is placed on the amount a contributor is allowed to put into this deferral instrument each year. It is very explicitly controlled. In the case of these annuities, if you can buy an annuity on borrowed money and deduct the interest payable on that from current income without bringing the annuity income into taxable income until years later, I think one has to recognize that what one really has got, to put it in, perhaps,

[Traduction]

une de nos inquiétudes, à savoir que l'intérêt est payé à l'heure actuelle et qu'il n'existe aucune limite sur ces rentes différées. D'abord, aucune disposition ne prévoit le moment où le revenu tiré d'une telle rente peut être imposé, et, en second lieu, et je crois que c'est là un aspect important, parce qu'il n'existe aucune limite sur le montant qu'un contribuable peut investir dans ses rentes différées. C'est une situation inhabituelle, si l'on songe par exemple, à ce qui se passe dans le cas des régimes enregistrés d'épargne retraite. La Loi de l'impôt sur le revenu fixe une limite aux sommes qu'un particulier peut investir dans un contrat de rente différée en prévision de sa retraite. A l'heure actuelle, il peut déduire l'intérêt sur ses contributions à un régime enregistré d'épargne retraite, mais il existe un plafond sur le montant que le particulier peut verser à ces régimes annuellement. Cela s'éloigne de l'idée d'une rente différée.

**Le président:** Oui, mais si vous vous arrêtez un instant au cas d'une rente viagère, j'aimerais préciser que les paiements sont reçus chaque année en vertu de la police de rente; il s'agit là de revenus et ils sont imposables.

**M. Haag:** Il s'agit d'un revenu, qui ne sera peut-être pas touché avant l'an 2000 ou même plus tard. Le contribuable a toute latitude pour décider du moment où il touchera ses paiements de rentes.

**Le président:** La réponse est évidente. Selon les témoignages que le comité a entendus dans le domaine médical, l'espérance de vie peut être de 83 ans. Or, il n'est pas rare qu'on fixe une date limite, par exemple, 75 ans.

**Le sénateur Connolly:** Nous l'avons fait dans le rapport.

**Le président:** Pour ce qui est des régimes enregistrés d'épargne retraite, vous avez dit qu'une personne peut reporter l'échéance de son régime jusqu'à ce qu'elle atteigne l'âge de 60 ans. De toute évidence, nous nous opposons aussi à cette pratique.

**M. Neufeld:** Monsieur le président, je crois qu'une des plus importantes questions que vous avez vous-même soulevé ici est celle du report. Nous sommes d'avis et, c'est en fait une question d'arithmétique, que le report n'est, en réalité, qu'une réduction d'impôt permanente. Étant donné les taux d'intérêt que nous connaissons à l'heure actuelle, au bout de quatre ou cinq ans, la valeur acquise grâce au report est supérieure à l'impôt qui pourrait être récupéré. Ainsi, s'il s'agit d'une question de report, vous avez choisi un euphémisme pour décrire la réalité, soit une réduction d'impôt permanente.

Dans le cas des régimes enregistrés d'épargne retraite, on admet généralement qu'il s'agit d'un report d'impôt. Or, afin de limiter le montant des pertes fiscales permanentes qui en découlent, on fixe un plafond au montant qu'un cotisant peut investir chaque année dans un régime permettant de reporter l'impôt. Cette pratique est explicitement contrôlée. Si vous pouvez acheter une rente viagère avec de l'argent emprunté et déduire de votre revenu actuel l'intérêt que vous devez verser sans tenir compte pendant plusieurs années du revenu tiré de la rente dans le calcul de votre revenu imposable je crois qu'il



*[Text]*

too specific terms, is a very large tax shelter. The issue is, do we or do we not want to have tax shelter?

This is all the more important because, as Mr. Haag has mentioned, there is no limit on it. I do not know why any taxpayer, with a relatively high marginal tax rate, would buy anything else but annuities, because he can deduct all the interest cost immediately from his taxable income, reduce substantially his immediate tax payable, and not bring the earnings from that annuity into income until years and years later.

**Senator Connolly:** Just on that one point, Dr. Neufeld, we specify in the report that annuity payments shall commence not later than the date on which the annuitant becomes 75. Does that help?

**Dr. Neufeld:** I do not think so, senator, because the heart of the issue here is whether or not one should permit an erosion of the tax base through deferral of tax. I think that is the policy response.

**The Chairman:** Does not any deferral do that?

**Dr. Neufeld:** Precisely. It does. That is why the approach has been basically, in policy, to put limits on that deferral. In the registered retirement savings plans it is \$5,500 per annum.

**The Chairman:** What is to prevent you from putting a limit here?

**Dr. Neufeld:** Well, if the proposition is that the government has determined that the total limit on deferred benefit plans should be "X" millions of dollars, that is a perfectly valid policy suggestion. I do not know whether the government today would wish to introduce a policy of that kind. It certainly would be a very important new policy in the area of pensions.

**The Chairman:** But when was this undue deferral by reason of the deduction of interest on money borrowed to purchase annuities discovered?

**Dr. Neufeld:** Well, I think our experience was that, as so often happens, the potential for some of these actions is there for quite a while, but they are not really used, and then, all of a sudden, they are noticed and in a very short period of time they are used very extensively. We certainly found that because of this provision there was a growing use of these instruments. This was brought to our attention.

**The Chairman:** But you could stop it at any time, Dr. Neufeld, by means of an amendment.

**Dr. Neufeld:** Well, this is the amendment.

**Senator Connolly:** It may be an oversimplification to say this, but I suppose what you are really saying is, you can buy a registered retirement savings plan up to a limit of \$5,500 per annum and keep on doing that. But this would raise that ceiling without any control whatsoever. So by adding this provision here you fly in the face of the proposition laid down by the chairman that interest paid on money borrowed for an

*[Traduction]*

faut dire, sans mâcher nos mots, qu'il s'agit d'un refuge fiscal appréciable.

C'est d'autant plus important que, comme l'a mentionné M. Haag, il n'existe aucune limite. Je ne sais pas pourquoi un contribuable, dont le taux d'imposition est relativement élevé, achèterait autre chose que des rentes, puisqu'il peut déduire immédiatement tous les frais d'intérêt de son revenu imposable, réduisant ainsi considérablement l'impôt qu'il aurait à payer immédiatement, et ne pas déclarer les revenus de cette rente dans son rapport d'impôt avant des années.

**Le sénateur Connolly:** À ce sujet, monsieur Neufeld, nous précisons dans le rapport que les paiements en vertu du contrat de rentes commenceront au plus tard le jour où le rentier atteint l'âge de 75 ans. Est-ce que c'est plus clair?

**M. Neufeld:** Je ne le crois pas, sénateur, puisque l'essentiel de la question est de savoir si on doit ou non permettre une érosion de la base fiscale par l'entremise du report d'impôt. Je crois que c'est à cette question qu'il faut répondre.

**Le président:** N'est-ce pas toujours le cas avec les reports d'impôts?

**M. Neufeld:** Précisément. C'est ce qui se produit. C'est pour cela qu'en formulant la politique nous avons tenté avant tout de limiter la possibilité de report. Dans les régimes enregistrés d'épargne retraite, nous avons fixé un plafond de \$5,500 par année.

**Le président:** Qu'est-ce qui nous empêche d'en faire autant ici?

**M. Neufeld:** Si le gouvernement propose de fixer la limite totale des régimes de prestations différées à, disons, «X» millions de dollars, c'est une proposition parfaitement valable. Je ne sais pas si le gouvernement serait disposé à adopter aujourd'hui une politique de ce genre. Ce serait certainement une innovation importante dans le domaine des pensions.

**Le président:** Quand avons-nous découvert qu'il s'agissait d'un report indu découlant de la déduction d'intérêt sur l'argent emprunté pour acheter des rentes?

**M. Neufeld:** Je pense que ce qui s'est produit, comme cela arrive souvent, c'est que ces moyens existent depuis un bon moment, mais on ne les utilisait pas vraiment et, tout d'un coup, les gens se sont rendu compte que ces possibilités existent et en très peu de temps ils y ont recours en grand nombre. Nous nous sommes rendu compte que cette disposition a permis aux gens de recourir de plus en plus à ces moyens.

**Le président:** Néanmoins, vous pourriez y mettre fin n'importe quand, M. Neufeld, par l'adoption d'un amendement.

**M. Neufeld:** Voici cet amendement.

**Le sénateur Connolly:** Je simplifie peut-être trop, mais je pense que ce que vous dites, en fait, c'est qu'on peut acheter un régime enregistré d'épargne-retraite en versant jusqu'à \$5 500 par année et continuer à faire cela pendant très longtemps. Néanmoins, cela permettrait d'élever ce plafond sans aucun contrôle. Par conséquent, en ajoutant cette disposition, vous allez donc à l'encontre de la proposition du président selon

[Text]

income-producing investment is normally deductible. This balance has ceased?

**Senator Lang:** There is no incentive to borrow money to buy a deferred annuity unless you are well over the 50 per cent on your marginal rate.

**Dr. Neufeld:** That is precisely right, senator, and our feeling is, and I think it is perfectly sustainable when one looks at the yields in annuities, that the only reason people buy annuities with borrowed money is the tax shelter element. One can look at the yields of annuities and one can look at the current borrowing costs. There simply cannot be any other reason. I think there is no question that what we are doing here is dealing with a tax shelter.

**Senator Lang:** But for what percentage of taxpayers? It must be very small.

**Mr. Haag:** It is for all those taxpayers who might consider it, those whom you have identified as having tax rates in excess of 50 per cent.

**Mr. Poissant:** Mr. Chairman, could I come back to the statement you made yourself earlier because I do not think we got the answer. Would it be possible for us to have a limit on the amount of the annuity on which the interest would be deductible, and not have this extra annuity deductible from your income, but only the interest payment thereon. In other words, you are not deferring, by way of an RRSP, \$5,500 a year. Could we not have a matching figure on which the interest would be deductible, not an extra \$5,500, but the interest on a matching figure.

**Dr. Neufeld:** I think we are getting into really complex changes here, in that the policy for treatment of deferred benefit plans is involved.

**The Chairman:** Are we not always in that area?

**Dr. Neufeld:** Anything that suggests that we begin to impose new kinds of ceilings on deferred benefit plans may be divided again into those that are acquired with borrowed money, and those that are not acquired with borrowed money, and that would take us, I think, into a new policy area. And as an official I feel I have no authority whatever to go along those lines.

**Senator Connolly:** Suppose I were in a category where I could make a \$5,500 contribution to an RRSP, and if I went to the bank and borrowed that money—that is to say if I were in the age bracket—because I did not have it, would the interest I would have to pay on that be deductible?

**Dr. Neufeld:** At the present time it is deductible.

**Senator Connolly:** Would it continue to be deductible under the proposal?

[Traduction]

laquelle l'intérêt versé sur de l'argent emprunté afin de faire un investissement rentable est normalement déductible. Cet équilibre n'existe plus?

**Le sénateur Lang:** Il n'est pas avantageux d'emprunter de l'argent pour acheter une rente à jouissance différée à moins d'être bien au-dessus du taux marginal de 50%.

**M. Neufeld:** C'est exact, sénateur, et nous croyons, et je pense que c'est parfaitement plausible lorsqu'on regarde le rendement des rentes, que la seule raison pour laquelle les gens empruntent de l'argent pour acheter des rentes, c'est que cela diminue l'impôt qu'ils ont à payer. Il suffit de regarder le rendement des rentes et les coûts actuels de l'emprunt. Il ne peut y avoir d'autre raison. A mon avis, il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'un refuge fiscal.

**Le sénateur Lang:** Quel pourcentage des contribuables utilise ce moyen? Il ne doit pas y en avoir beaucoup.

**M. Haag:** Tous les contribuables pour qui cela peut être avantageux, ceux, comme vous l'avez dit, dont le taux d'imposition dépasse 50% du revenu.

**M. Poissant:** Monsieur le président, pourrais-je revenir à la déclaration que vous avez faite il y a un instant, parce que je crois que nous n'avons pas eu de réponse? Serait-il possible de restreindre le montant des rentes pour lesquelles l'intérêt serait déductible, de façon à ce que, passé un certain plafond, seuls les intérêts payés sur les rentes soient déductibles du revenu imposable? En d'autres mots, une personne ne pourrait plus, grâce à un régime enregistré d'épargne-retraite, différer le paiement de l'impôt sur une somme de \$5 500 par année. Ne serait-il pas possible d'avoir un montant pour lequel l'intérêt serait déductible, non pas une somme supplémentaire de \$5 500, mais l'intérêt sur un certain montant.

**M. Neufeld:** Je crois que nous parlons maintenant de changements très compliqués, car il est question de la politique concernant les régimes à prestations différées.

**Le président:** Ne sommes-nous pas toujours dans ce domaine?

**M. Neufeld:** Toute proposition selon laquelle on fixerait de nouveaux plafonds pour les régimes à prestations différées peut être de nouveau divisée comme suit: les rentes achetées avec de l'argent emprunté et celles qui ne sont pas achetées avec de l'argent emprunté, et cela, à mon avis, nous amène à une nouvelle politique. Et en tant que haut fonctionnaire, je pense que je n'ai pas le pouvoir de parler de cela.

**Le sénateur Connolly:** Supposons que je suis dans la catégorie de ceux qui peuvent verser une somme de \$5,500 à un régime enregistré d'épargne-retraite et que je vais à la banque pour emprunter cet argent, je veux dire, si j'avais l'âge voulu, parce que je ne l'ai pas, l'intérêt que j'aurais à payer sur ce montant serait-il déductible?

**M. Neufeld:** Présentement, il est déductible.

**Le sénateur Connolly:** En vertu de la proposition, continuera-t-il à être déductible?



[Text]

**Mr. Haag:** This particular amendment, senator, does not have any impact on the interest incurred on moneys borrowed to put into a registered retirement savings plan.

**Senator Connolly:** I wish I had known this away back.

**Dr. Neufeld:** Even at the risk of an irrelevancy, for the purpose of this specific area, senator, you have put your finger on a very important issue and it is for governments in future to decide how they want to address it. We have had the thoughts expressed to us that even in the case of RRSPs it is inappropriate to permit people to acquire an RRSP on the basis of loans, and deduct the interest against other income. But the fact is that the law at present permits it. But it is an open question as to whether it is indeed appropriate.

**Senator Connolly:** There is just one other minor point I would like to deal with. It arises out of Mr. Poissant's question. Is there any question of unfairness in respect of the annuity market to allow RRSP investments to be deductible from income within the \$5,500 limit? Is it unfair in the annuity field not to allow anything at all?

**Senator Lang:** But we are only talking about borrowed money.

**The Chairman:** I would think it is quite apparent from what Dr. Neufeld has said that the position of the department on this matter is unyielding and therefore we have to explore whether we are going to insist, and if we are going to insist, are we going to amend? I think before we take those courses, we should include this in our discussion with the minister.

**Senator Lang:** I would like to make an observation to Dr. Neufeld. I think we are getting into the never-never land again on this thing. Anybody who has a marginal tax rate in excess of 50 per cent has other ways of reducing his income rather than borrowing money. For example, he could sell securities to buy such an annuity and that would nullify the income he would otherwise be receiving from those investments. There are a thousand ways you could trip this act. You could say, "I will not accept borrowed money as a deductible expense for the purchase of a deferred annuity," but all a person in that situation has to do is to sell some investments, use the proceeds to buy an annuity, and then go out and borrow the money to buy back his investments. You are never going to come to an end in this ballgame.

**Dr. Neufeld:** Senator, like you, I never underestimate the ingenuity of the private sector. I am sure that for some people being denied this would lead to their seeking out other ways to minimize tax liabilities.

**The Chairman:** But the one you would be catching would be the one who didn't have any investments but who did have a lawyer.

**Dr. Neufeld:** I think, however, if I understood the hypothetical example, there would probably be some differences. Of course one can never be sure. But one immediate difference is that using borrowed funds to buy an investment usually means

[Traduction]

**M. Haag:** Cet amendement, sénateur, n'a aucun effet sur l'intérêt payé sur l'argent emprunté afin de contribuer à un régime enregistré d'épargne-retraite.

**Le sénateur Connolly:** J'aurais aimé savoir ça bien avant.

**M. Neufeld:** Même si cela n'a pas vraiment de rapport avec la question que nous étudions, vous avez touché, sénateur, un point très important et les gouvernements devront décider quelle position ils veulent adopter à ce sujet. On nous a dit que, même pour les régimes enregistrés d'épargne-retraite, il est inacceptable de permettre aux gens d'emprunter pour investir et de déduire ensuite les intérêts qu'ils doivent verser de leur revenu imposable. Mais pour l'instant, la loi le permet. Mais il reste à voir si, en fait, c'est acceptable.

**Le sénateur Connolly:** Il reste un point mineur que j'aimerais aborder; il découle de la question de M. Poissant. Y a-t-il une injustice quelconque, en ce qui a trait au marché des rentes, dans le fait de permettre que les placements dans un REER soient déductibles du revenu s'ils ne dépassent pas \$5,500? Est-il injuste dans le domaine des rentes de ne permettre absolument rien?

**Le sénateur Lang:** Mais nous ne parlons que d'argent emprunté.

**Le président:** Il me semble tout à fait évident, d'après les propos de M. Neufeld, que la position du Ministère sur cette question est inébranlable. Par conséquent, nous devons nous demander si nous allons insister, et, le cas échéant, si nous allons apporter un amendement. Je crois qu'avant de prendre ces deux mesures, nous devrions en discuter avec le Ministre lorsqu'il comparaitra.

**Le sénateur Lang:** J'aimerais faire un commentaire à l'intention de M. Neufeld. Je crois que nous nous acheminons une fois de plus vers une situation irréaliste. Tous ceux dont le taux d'imposition dépasse 50 p. 100 du revenu ont d'autres moyens que l'emprunt pour réduire leurs revenus. Par exemple, ils pourraient vendre des valeurs pour acheter cette rente, ce qui annulerait les revenus qu'ils retireraient autrement de ces placements. Il existe des milliers de façons de contourner cette loi. On pourrait refuser de considérer comme déductible du revenu l'argent emprunté pour l'achat d'une rente à jouissance différée, mais tous ceux qui se trouveraient ainsi coincés n'auraient qu'à vendre quelques valeurs, utiliser le produit de cette vente pour acheter une rente, et ensuite emprunter de l'argent pour racheter les valeurs. Ce manège, vous le verrez, n'aura pas de fin.

**M. Neufeld:** Sénateur, tout comme vous, je n'ai jamais sous-estimé l'ingéniosité des gens. Je suis sûr que devant un refus de notre part, certaines personnes s'acharneront à trouver d'autres façons de minimiser leurs cotisations fiscales.

**Le président:** Mais celui qu'on attraperait, ce serait celui qui n'avait pas de placements, mais un avocat.

**M. Neufeld:** Je crois toutefois, si j'ai bien compris l'exemple hypothétique, qu'il y aurait probablement certaines différences. Certes, on ne peut jamais être sûr de rien. Mais on peut constater une différence évidente. Quand on emprunte pour

[Text]

buying something on which there is a current flow of income and the borrowed money would be set against the income from that investment. This is not what happens in the case of an annuity. In this case it is deducted from other income, and the income from the annuity does not come in until many years later. I think that in the case you mention, the taxpayer would find himself in the situation where he would be generating immediate income which he had to bring into his tax return.

**Senator Lang:** Mr. Chairman, I don't know if Dr. Neufeld got my point. All the taxpayer has to do is to sell his investments, buy an annuity, then go out and borrow the money to buy back his investments and deduct the interest on that borrowed money when making his tax return.

**Mr. Haag:** I think we have your point, senator. But it does presuppose that the individual has a large investment portfolio to begin with. Then he could trade off the deductibility of his interest. But in the case of deferred annuities, large sums are being committed to them because of the tax shelter.

**Senator Lang:** Anybody who is above a 50 per cent marginal rate has generally some kind of investment income.

**Mr. Gillespie:** I think the finance officials have got your point, and perhaps the revenue officials have got your name.

**The Chairman:** I do not think we can finish this meeting this morning, because we no longer have a quorum. I am just trying to clear with Dr. Neufeld whether he would be available on Tuesday morning at 10.30. I understand that that is not possible.

**Dr. Neufeld:** No. I have a meeting in Toronto on Tuesday, unfortunately. It is the one day in the next ten days that I am going to be away.

**The Chairman:** Would you be available during the day on Wednesday?

**Dr. Neufeld:** Yes.

**The Chairman:** Then we will tell you when to come. We will continue with the other headings at that time. Is that satisfactory?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** As I understand it, the Senate will not be sitting Monday evening, so a committee meeting on Tuesday morning will be called for 10.30. We will then sit the rest of Tuesday morning and the rest of Tuesday afternoon.

The committee adjourned.

[Traduction]

acheter un titre, il faut habituellement acheter quelque chose qui rapporte actuellement et l'argent emprunté est alors considéré en regard des revenus tirés du placement. Ce n'est pas ce qui se produit dans le cas d'une rente. Cette dernière est déduite d'autres revenus, et les revenus qu'elle produit ne sont pas retirés avant un grand nombre d'années. Dans le cas dont vous avez parlé, le contribuable obtiendrait des revenus immédiats qu'il devrait déclarer à l'impôt.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, je ne sais pas si M. Neufeld m'a bien compris. Le contribuable n'a qu'à vendre ses titres, acheter une rente, et ensuite emprunter pour racheter ses titres et déduire les intérêts sur cet argent emprunté lorsqu'il fera sa déclaration d'impôt sur le revenu.

**M. Haag:** Je crois vous avoir compris, sénateur. Mais il faut alors supposer que la personne a un vaste porte-feuille de valeurs au départ. Il n'aurait ensuite qu'à sacrifier l'avantage de pouvoir déduire ses intérêts. Mais de vastes sommes sont engagées dans les rentes à jouissance différée, en raison de la protection qu'elles offrent contre l'impôt.

**Le sénateur Lang:** Tous ceux dont le taux d'imposition dépasse 50% retirent généralement quelques revenus de placements.

**M. Gillespie:** Je crois que les représentants du ministère des Finances ont compris ce que vous vouliez dire, et ils ont même peut-être retenu votre nom.

**Le président:** Je ne crois pas que nous puissions terminer cette réunion ce matin, parce que nous n'avons plus le quorum. Il ne reste qu'à demander à M. Neufeld s'il peut comparaître mardi matin à 10 h 30. Il semble que ce ne soit pas possible.

**M. Neufeld:** Non. J'ai une réunion à Toronto mardi, malheureusement. C'est la seule journée parmi les dix prochaines, où je serai absent.

**Le président:** Pourriez-vous vous libérer mercredi au cours de la journée?

**M. Neufeld:** Oui.

**Le président:** Nous vous indiquerons l'heure de la séance. Nous continuerons alors l'étude des autres rubriques. Cela vous satisfait-il?

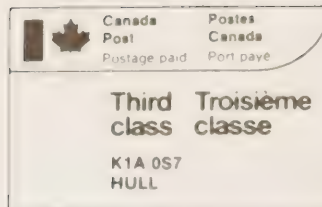
**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Si je comprends bien, le Sénat ne siégera pas lundi soir, de sorte qu'on pourra convoquer une réunion du Comité pour mardi à 10 h 30. Nous siégerons alors pendant le reste de la matinée du mardi et pendant l'après-midi.

Le Comité suspend ses travaux.







*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7  
*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Dept. of Finance:*

Dr. E. P. Neufeld, Assistant Deputy Minister;  
Mr. John Haag, Special Advisor, Tax Policy & Legislation  
Div;  
Mr. A. Mitchell, Officer, Tax Policy & Legislation Branch.

### *Department of National Revenue/Taxation:*

Mr. R. M. King, Director, Current Amendments Division,  
Legislation Branch.

### *Ministère des Finances:*

M. E. P. Neufeld, sous-ministre adjoint;  
M. John Haag, conseiller spécial, Division de la politique et  
de la législation de l'impôt;  
M. A. Mitchell, agent, Direction de la politique et de la  
législation de l'impôt.

### *Ministère du Revenu national/Impôt:*

M. R. M. King, directeur, Division des modifications cou-  
rantes, Direction de la législation.





First Session  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, November 28, 1979

Le mercredi 28 novembre 1979

Issue No. 9

Fascicule n° 9

## Fourth Proceedings on:

The subject-matter of Bill C-17,  
"An Act to amend the statute law  
relating to income tax and to  
amend the Canada Pension Plan."

## Quatrième fascicule concernant:

La teneur du Bill C-17, «Loi modifiant  
le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et  
modifiant le Régime de pensions du Canada.»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable D. Roblin, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur D. Roblin

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 1, 1979.

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Roblin, P.C., for the Honourable Senator Hayden, moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-17, intituled: “An Act to amend the statute law relating to income tax and to amend the Canada Pension Plan”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1979.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Roblin, C.P., pour l'honorable sénateur Hayden, propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-17, intitulé: «Loi modifiant le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et modifiant le Régime de pensions du Canada», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 28, 1979  
(14)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:00 p.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-17, "An Act to amend the statute law relating to income tax and to amend the Canada Pension Plan".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Austin, Balfour, Barrow, Beaubien, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Smith (*Colchester*), and Walker. (14)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff:  
Mr. T. Gillespie.

*Witnesses:*

*The Department of Finance:*

Dr. E. P. Neufeld, Assistant Deputy Minister;  
Mr. John Haag, Special Advisor, Tax Policy & Legislation Div.;  
Mr. A. Mitchell, Officer, Tax Policy & Legislation Br.

The Committee proceeded to further consider a draft report with respect to the above Bill.

At 4:45 p.m. the Committee adjourned until Thursday, November 29, at 9:30 a.m.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 28 NOVEMBRE 1979  
(14)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 heures pour étudier:

La teneur du Bill C-7, «Loi modifiant le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et modifiant le Régime de pensions du Canada».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Austin, Balfour, Barrow, Beaubien, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Smith (*Colchester*) et Walker. (14)

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif:  
M. T. Gillespie.

*Témoins:*

*Ministère des Finances:*

M. E. P. Neufeld, sous-ministre adjoint;  
M. John Haag, conseiller spécial, Division de la politique et de la législation de l'impôt;  
M. A. Mitchell, agent, Direction de la politique et de la législation de l'impôt.

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport concernant le bill susmentionné.

A 16 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 29 novembre à 9 h 30.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 28, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3.00 p.m. to study the subject matter of Bill C-17, to amend the statute law relating to income tax and to amend the Canada Pension Plan.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we continue our study of Bill C-17 today. Hopefully this is the last study session. The purpose of the meeting today is to discuss with Dr. Neufeld and Mr. Haag the recommendations we made when this committee studied Bill C-37, which is the predecessor bill.

When we report on the subject matter, of course, we will be reporting in connection with the recommendations that were made on Bill C-37 if we think they are still valid, because Bill C-17 is, in a substantial way, a repetition of Bill C-37. There is quite a substantial departure in the term preferred shares, which were in, I think, three sections of Bill C-37.

Tomorrow morning, the committee should remember, we are sitting at 9.30, when we will deal with Bill C-20, concerning the mortgage interest and property payment credits. Next Tuesday we will be sitting to consider the bank bill. Next Wednesday we will deal with Bill C-17, hopefully to have our draft report at least. On Wednesday afternoon next week, at about 3.30, the minister will appear in connection with Bill C-17 and deal with the problems that are giving us concern. You will see, therefore, that we have some work to do in the meantime.

We do have a draft of the report on Bill C-17, so we know in outline subject matter the scope of the report. There are certain blanks, which hopefully we may be able to fill in today when we finish with Dr. Neufeld and Mr. Haag.

First, Mr. Gillespie has something to say.

**Senator Walker:** Mr. Chairman, will the minister have a copy of your report before he comes here?

**The Chairman:** Yes, I would say just, because it will not be ready before Wednesday morning.

**Senator Walker:** He comes in the afternoon?

**The Chairman:** Yes. Then we have to start feeding it out by installments to the translators, and I would like to have that work done on Wednesday, because I would like to table it not later than next Thursday. I would like to table the bank bill report on Wednesday. We will have the draft report on the bank bill pretty much in finished form, subject to your examination on Tuesday morning and afternoon. We will be feeding it out by installments, as you approve, to the translators to get the work of translation done.

**Mr. Thomas Gillespie, Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, the next recommendation I wanted to deal with was the recommendation on page 6 of the committee's report,

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 28 novembre 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Banques et du Commerce se réunit aujourd'hui à 15 heures, pour étudier l'objet du bill C-17, modifiant le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et modifiant le régime de pensions du Canada.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*Président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons aujourd'hui notre étude du bill C-17. Il est à espérer qu'il s'agit de la dernière séance d'étude. Le but de la réunion d'aujourd'hui est de discuter avec MM. Neufeld et Haag les recommandations que nous avons formulées, lorsque le présent Comité a étudié le précédant bill à savoir le bill C-37.

Bien entendu, lorsque nous rendrons compte de la teneur du bill, nous le ferons en rapport avec les recommandations formulées dans le bill C-37, si nous pensions qu'elles sont toujours valables étant donné que le bill C-17 est de façon notable une répétition du bill C-37. Il y a un écart notable en ce qui concerne les actions privilégiées à terme qui, je pense, occupaient trois articles dans le bill C-37.

Le Comité doit se souvenir que nous siégeons demain matin à 9 heures 30 pour étudier le bill C-20 concernant le crédit d'impôt à l'intérêt hypothécaire et à l'impôt foncier. Mardi prochain nous siégerons pour étudier le bill sur les banques. Mercredi prochain nous nous occuperons du bill C-17, en espérant avoir au moins le brouillon de notre rapport. Mercredi prochain, vers 15 heures 30, le ministre comparaitra relativement au bill C-17 et traitera des problèmes qui nous préoccupent. Vous voyez donc que nous avons du travail à faire d'ici-là.

Nous avons un brouillon du rapport sur le bill C-17, donc, une idée de l'objet du rapport. Il existe certaines lacunes que nous espérons pouvoir combler aujourd'hui, lorsque nous en aurons terminé avec MM. Neufeld et Haag.

Pour commencer, M. Gillespie a quelque chose à déclarer.

**Le sénateur Walker:** Monsieur le président, le ministre aura-t-il une copie de votre rapport avant de venir ici?

**Le président:** Oui, je dirai de justesse parce qu'il ne sera pas prêt avant mercredi matin.

**Le sénateur Walker:** Il vient dans l'après-midi?

**Le président:** Oui. Nous devons ensuite acheminer le rapport par fascicules aux traducteurs et j'aimerais que le travail soit terminé mercredi, parce que je voudrais le déposer jeudi prochain au plus tard. Je désirerais déposer le rapport du bill sur les banques mercredi. Nous aurons le brouillon du rapport du bill sur les banques qui sera pratiquement sous sa forme définitive, sous réserve de votre examen, mardi, dans la matinée et l'après-midi. Au fur et à mesure de votre approbation, nous l'acheminons par fascicules aux traducteurs afin de le faire traduire.

**M. Thomas Gillespie, conseiller du comité:** Monsieur le président, la recommandation suivante dont je voulais parler se trouve à la page 6 du rapport du Comité et elle traite du coût

[Text]

dealing with the adjusted cost bases of life insurance policies. It was the committee's recommendation that interest paid before 1978 on policy loans should be included in the adjusted cost basis of the life insurance policy if either the taxpayer or the insurer has records available.

**Senator McIlraith:** Are you reading from the committee report as it appears in the minutes?

**Mr. Gillespie:** I am reading from the appendix to Senate Hansard of March 13.

**Dr. E. P. Neufeld, Assistant Deputy Minister, Department of Finance:** It is on page 10 of the committee proceedings.

**Senator Smith (Colchester):** That is March 8.

**Mr. Gillespie:** The Income Tax Act was amended in, I think, 1978 to add interest paid on policy loans to the adjusted cost basis of the policyholder's interest, and an amendment was made by Bill C-56 to exclude from the adjusted cost basis interest paid before 1978. The argument raised at that time was that many insurance companies had indicated that they did not have complete records as to interest payments made prior to 1978. As I said, we felt that if the records were available those payments should be applied to the adjusted cost basis.

**The Chairman:** We stated our position further than that. Our position was that that was no reason why the policyholder who had paid the interest prior to 1978, if he has a cancelled cheque or some other form of receipt, should be shut out from producing it to establish the fact that interest was paid, and therefore it should be an element of cost on an adjusted cost basis.

**Dr. Neufeld:** I should be happy to respond to these item by item. This, as all the other matters in your report, I have had an opportunity of re-examining, indeed in some detail. We have confirmed that this information does not exist in many cases, and the law simply could not be applied equally. However, I should like to add that there is another element that has become clarified in our minds, which we may not have brought to the attention of this committee in the way that we should have done, because I am not sure that it was totally clear in our minds at the time, and it relates to this. In those cases in the past where loans were taken for business purposes, that interest would already have been deducted in determining tax, and to permit it again to be added to the cost basis of the policy would in fact amount to a double deduction in the tax system, so that in addition to my concern that the data do not exist to treat all taxpayers evenly, I have now got the substantially greater concern that it would be bad tax policy to permit a double deduction.

In those cases in the past where loans were not used for business purposes but were simply consumers loans, I have an equal concern, which is that that would be treated in the tax law as a personal expense, and generally speaking personal expenses are not deductible, whether they take the form of interest expenses or any other expenses. I therefore feel, as a consequence of our review, that our concern here is even

[Traduction]

réajusté des politiques d'assurance-vie. Le Comité a recommandé que l'intérêt payé avant 1968 sur les prêts sur police soit inclus au coût réajusté des polices d'assurance-vie, si le contribuable ou l'assureur avaient des dossiers disponibles.

**Le sénateur McIlraith:** Êtes-vous en train de lire le rapport du Comité reproduit dans le procès-verbal?

**M. Gillespie:** Je lisais l'Annexe du hansard du Sénat du 13 mars.

**M. E. P. Neufeld, sous-ministre adjoint, Ministère des Finances:** Le texte se trouve à la page 10 du fascicule du Comité.

**Le sénateur Smith (Colchester):** C'est le fascicule du 8 mars.

**M. Gillespie:** La Loi de l'impôt sur le revenu a été modifiée en 1978, me semble-t-il, de manière à ajouter l'intérêt de prêts sur police au prix de base rajusté de l'intérêt que possède un détenteur dans une police d'assurance-vie, et un amendement du bill C-56 exclut l'intérêt payé avant 1978 du prix de base rajusté. L'argument soulevé à l'époque était que de nombreuses compagnies d'assurance soutenaient qu'elles ne possédaient pas de renseignements sur les paiements d'intérêt effectués avant 1978. Comme je l'ai dit, nous pensions que si ces renseignements existaient, il faudrait tenir compte des paiements dans le prix de base rajusté.

**Le président:** Nous avons été encore plus explicites que ça. Nous soutenions en effet que ce n'était pas une raison pour empêcher un détenteur de police, qui avait payé un intérêt avant 1978, de produire un chèque acquitté, ou une autre forme de reçu, établissant que l'intérêt avait effectivement été payé, et qu'il faudrait par conséquent tenir compte de ce facteur au moment de rajuster le prix d'une police.

**M. Neufeld:** Je serais heureux de vous répondre. J'ai en effet eu l'occasion d'étudier ces questions, comme toutes les autres soulevées dans votre rapport, de manière assez approfondie. Nous avons la confirmation que, dans bien des cas, ces renseignements n'existent pas et que la loi ne pouvait par conséquent pas être appliquée de manière uniforme. Toutefois, je voudrais ajouter qu'un autre facteur s'est imposé à nous et que si nous ne l'avons pas porté à l'attention de ce Comité comme nous aurions peut-être dû le faire; c'est je pense parce que nous ne le comprenions pas clairement à l'époque, et ce facteur se rapporte à la discussion en cours. Par le passé, dans le cas de prêts commerciaux, cet intérêt aurait déjà été déduit au moment de calculer l'impôt, et en permettant de l'ajouter une nouvelle fois au prix de base de la police, le système fiscal prévoirait en fait une double déduction; ainsi, à une première préoccupation sur l'inégalité des contribuables devant la loi se greffe un autre problème passablement plus sérieux, à savoir une mauvaise politique fiscale permettant une double déduction.

Et dans les cas de prêts aux consommateurs plutôt que commerciaux, je ne suis pas encore satisfait parce que cette exemption serait considérée par la Loi de l'impôt comme une dépense personnelle et qu'en règle générale ces dépenses ne sont pas déductibles, qu'il s'agisse d'intérêt ou d'autres dépenses. Je pense donc, après avoir étudié la question, que notre préoccupation fondamentale en la matière est encore plus



[Text]

greater than it was when we last appeared before this committee.

**The Chairman:** Dr. Neufeld, let us analyse that. When a policy matures, there is an element in that policy which represents the difference between what is paid out to a policyholder and what it cost him to secure that insurance, and that would be roughly the premium and any other element of cost. It is on that basis that the adjusted cost basis expands to include interest. It is an element of cost. There is not any place else where the policyholder gets a credit. There is a theory that the advancing of money by the insurance company under a policy is not true interest, and that theory has been expounded very often. The argument is that the loan is made out of the accumulated enlargement of the fund covered by the life insurance policy, and it is therefore making an advance payment on account of what the policyholder, at some date, is entitled to.

But if, notwithstanding that picture, the policyholder actually pays interest on the borrowed money, that will be an element of cost—in my view, anyway. I do not know what your view is on it.

**Dr. Neufeld:** As I say, I have trouble with the result, that being treating the same expense twice.

**Mr. Gillespie:** I can understand your concern in respect of loans taken out for business purposes where the interest, by practice of the Department of National Revenue, is deductible, and I concede that if you were to add to the cost basis interest paid on those loans there would be an element of double benefit. However, I do not follow your reasoning with respect to personal loans.

**Dr. Neufeld:** If I might explain, if I produce a loan from a bank to purchase a car, I cannot deduct the interest on that loan from my taxable income, and it would seem logical to treat a loan procured from my life insurance company for the same purpose in the same way.

**Mr. Gillespie:** What we are asking is that the same tax treatment be given to interest payments made before 1978 as after 1977. In other words, that both interest payments be added to the adjusted cost basis.

**Dr. Neufeld:** The point that was raised in the report related to the treatment of interest paid before 1978, and I think that is the point we were addressing. I do not have in front of me the exact technical details of all the arrangements. We did give extensive evidence on this last spring. We certainly can get that explanation for you.

**The Chairman:** But what is the provision in the bill? Is there not an allowance of interest paid on a loan subsequent to the end of 1977 as an item of adjusted cost?

**Dr. Neufeld:** I think we can get for you, Mr. Chairman, a complete technical explanation of the measure as it relates to payments after 1978. I have to admit, I do not have that in front of me. The report really did not raise that issue. Rather,

[Traduction]

grande que lors de notre dernière comparution devant ce Comité.

**Le président:** Monsieur Neufeld, analysons la question. Lorsqu'une police arrive à échéance, elle comporte un élément qui représente la différence entre ce qui est versé au détenteur, et ce qu'il lui en coûte pour obtenir cette assurance; en gros, ce serait la prime et tout autre élément de coût. C'est à partir de cela que s'élargit le prix de base rajusté, de façon à comprendre l'intérêt. C'est un élément de coût. Nulle part ailleurs le détenteur de la police n'obtient-il un crédit. Il existe une théorie selon laquelle l'avance de fonds par la compagnie d'assurance, aux termes d'une police, n'est pas un intérêt véritable. D'après cette théorie, qui est très souvent exposée, le prêt est constitué à l'accumulation des augmentations du fonds couvert par la police d'assurance-vie; c'est donc une avance à laquelle aura droit, à un moment donné, le détenteur de la police.

Toutefois, si le détenteur de la police paie vraiment un intérêt sur l'argent emprunté, ce sera un élément de coût—à mon avis, en tout cas. Je ne sais pas ce que vous en pensez.

**M. Neufeld:** Comme je l'ai dit, j'ai du mal avec les résultats, car cela revient à traiter la même dépense deux fois.

**M. Gillespie:** Je comprends vos préoccupations au sujet des prêts consentis à des fins commerciales, dont l'intérêt est deductible, en vertu d'une pratique du ministère du Revenu national; je reconnais que si l'on devait ajouter au prix de base l'intérêt versé sur ces prêts, il y aurait un élément de double bénéfice. Toutefois, je ne suis pas très bien votre raisonnement concernant les prêts personnels.

**M. Neufeld:** Permettez-moi de m'expliquer. Si j'obtiens d'une banque un prêt pour acheter une automobile, je ne peux déduire de mon revenu imposable l'intérêt que je paie sur ce prêt; il semblerait logique de traiter de la même façon un prêt que j'aurais obtenu de ma compagnie d'assurance-vie, pour la même fin.

**M. Gillespie:** Ce que nous demandons, c'est que le même traitement fiscal soit accordé aux paiements d'intérêts effectués avant 1978 tout comme après 1977; autrement dit, que les deux paiements d'intérêt soient ajoutés au prix de base rajusté.

**M. Neufeld:** Le point soulevé dans le rapport concernait le traitement de l'intérêt payé avant 1978, et je pense que c'est le point que nous avons abordé. Je n'ai pas devant moi les détails techniques exacts de toutes les dispositions prises. Nous avons produit, le printemps dernier, bien des témoignages à cet égard. Nous pouvons, certes, obtenir cette explication pour vous.

**Le président:** Mais que stipule le projet de loi? L'intérêt payé sur un prêt subséquent à la fin de 1977 n'est-il pas un élément du prix rajusté?

**M. Neufeld:** Je pense que nous pouvons obtenir pour vous, monsieur le président, une explication technique complète de la mesure concernant les paiements après 1978. J'avoue que je n'ai pas les détails techniques devant moi. Le rapport n'a pas

[Text]

the point brought out in the report related to interest paid before 1978.

**The Chairman:** Section 148(9) (e.1) says:

"Premium"—"premium" under a policy includes interest paid . . . to a life insurer in respect of a policy loan other than interest deductible in the 1978 or any subsequent taxation year pursuant to paragraphs 20(1)(c) or (d);—

So, if they want a specific provision allowing the interest as a part of the adjusted cost basis after a certain date and then you argue against having it allowable prior to that date, I should like to know how the mechanist work and how you apply any mental process to it.

Senator Balfour, you had a question.

**Senator Balfour:** Mr. Chairman, perhaps this is enlarging upon the point you made, but wouldn't there be a basic distinction to be drawn between a consumer loan made from a chartered bank of bank depositors' funds and a consumer loan made by a life insurance policyholder from what is really his own money?

I think the point you are making is that if he pays interest on his own money, in effect, there is an element of cost, and this is not being reflected, as I interpret Dr. Neufeld's remarks, in his response.

**Mr. John Haag, Special Advisor, Tax Policy & Legislation Division, Department of Finance:** In reviewing the position before 1978, are we simply addressing ourselves to interest paid to the life insurance company, or is it the broader question of moneys borrowed using the life insurance contract as collateral? Is that your recommendation?

**The Chairman:** Mr. Haag, there are two questions. One is what you are stating now, and then there is the question that if the money is borrowed against the policy from the insurance company and it is used to acquire assets that produce income, then that is a deductible business expense. Which argument are we going to put forward?

What you say here is that after a certain date you can add that interest to the adjusted cost base; but before a certain date, you cannot do that, and the answer to the question of why it cannot be done with which we were furnished last time was that the life insurance companies did not have the records.

**Dr. Neufeld:** That certainly was correct.

**The Chairman:** Correct in part, as you have said now. But the policyholder himself may have the records. He may have his cancelled cheque. That being so, why should you shut him out from attempting to prove that?

**Dr. Neufeld:** As we indicated last time, to put in a provision with which we know a number of companies could not comply would be difficult for the industry.

**Senator Smith (Colchester):** This surpasses comprehension. I do not understand the point at all as to why we should save the life insurance companies who might not have the records

[Traduction]

vraiment soulevé cette question. Le point établi dans le rapport concernait plutôt l'intérêt payé avant 1978.

**Le président:** L'article 148(9)e.1 stipule

e.1) «prime» en vertu d'une police comprend l'intérêt versé à un assureur sur la vie à l'égard d'un prêt sur police sauf l'intérêt déductible dans les années d'imposition 1978 ou suivantes en vertu des alinéas 20(1)c) ou d);

Ainsi, s'ils désirent qu'une disposition prévoit que l'intérêt soit calculé dans le prix de base ajusté après une certaine date, et que vous soyez contre, l'inclusion de cet intérêt avant ladite date, j'aimerais savoir comment le dispositif est prévu et comment vous le concevez.

Sénateur Balfour, vous aviez une question à poser.

**Le sénateur Balfour:** Monsieur le président, ce que je vais dire développe peut-être votre propos, mais ne faudrait-il pas faire une distinction fondamentale entre un prêt au consommateur consenti par une banque à charte à partir de dépôts des clients de la banque, et un prêt au consommateur accordé par le détenteur d'une police d'assurance-vie sur, en fait, son propre argent?

En fait, vous voulez dire que s'il verse un intérêt sur son propre argent, il faut tenir compte de l'élément coût; ce dont on ne tient pas compte, si j'en crois les commentaires de M. Neufeld dans sa réponse.

**M. John Haag, conseiller spécial, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances:** En révisant les statuts d'avant 1978, considérons-nous simplement l'intérêt versé à la compagnie d'assurance, ou s'agit-il de la question plus large des fonds empruntés sur la garantie d'un contrat d'assurance-vie? Est-ce dont il s'agit dans votre recommandation?

**Le président:** Monsieur Haag, il y a deux questions. L'une est relative à ce que vous venez de dire; l'autre concerne le fait que lorsque l'argent est emprunté à la compagnie d'assurance sur la garantie d'une police, et est ensuite utilisé pour se procurer des biens rentables, la dépense en question est déductible. Qu'allons-nous dire à cela?

Vous dites qu'après une certaine date l'intérêt peut être ajouté au prix de base ajusté; vous ne pouvez pas le faire avant cette date, et la réponse à la question de savoir pourquoi nous a été donnée la dernière fois: les compagnies d'assurance n'ont pas les documents.

**M. Neufeld:** La réponse est exacte.

**Le président:** En partie seulement, comme vous venez de le dire. Mais le détenteur de la police d'assurance lui-même pourrait avoir les documents. Il peut avoir par exemple un chèque acquitté. La chose étant, pourquoi voudriez-vous l'empêcher d'essayer d'apporter la preuve?

**M. Neufeld:** Comme nous l'avons indiqué la dernière fois, ce serait une source de problèmes pour l'industrie des assurances-vie si nous insérions une disposition à laquelle de nombreuses compagnies ne pourraient se conformer.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Voilà qui dépasse l'entendement. Je ne comprends pas du tout pourquoi nous devrions épargner quelque embarras aux compagnies d'assurance qui ne



*[Text]*

some embarrassment, or whatever it is they are being saved, when as a policyholder I can walk up and produce the very best of evidence, a receipt perhaps signed by the company or a cancelled cheque. To me, it is not a comprehensible argument.

**Senator Lang:** Or an affidavit.

**The Chairman:** When you talk about the example that Dr. Neufeld gave that on one side the borrowing on the policy may have been used for consumer purposes and would therefore have been a personal expense, then in what category would you put the payment of the premium on the insurance policy? Is there any place where I can get credit on my income tax for the premium that I would pay on a life insurance policy for myself?

**Dr. Neufeld:** On the question of comparing before 1978 and after 1978 in terms of the commercial loans the treatment is the same. The arrangement now is that, if a commercial loan is taken, that loan can be deducted immediately, but it cannot be used to adjust the cost base of the policy. What we are saying is that in the past on commercial loans, because they were deducted from taxable income, they should not, in addition to that, have been used to adjust the cost base, which would have amounted to a double deduction. So I think there is parallel treatment in that area before 1978 and after 1978.

**The Chairman:** You know, of course, that adjusted cost basis is defined in the Income Tax Act.

**Mr. Haag:** Mr. Chairman, carrying on from Dr. Neufeld's comment, with respect to the period prior to 1978, some taxpayers may have a record of the interest.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Haag:** But, on the other hand, I question whether or not they would equally as well be able to provide information that the interest was incurred for commercial purposes or whether it was incurred for personal use consumption. That, I suggest, would impose a further administrative complexity on Revenue Canada.

**The Chairman:** Are there not administrative problems of that nature in other areas of income tax?

**Senator Smith (Colchester):** Mr. Chairman, that amounts to an assertion that they prefer to embark on an unfairness in order to avoid an administrative complexity. The more you hear them talk about it, the less sense there seems to be in it.

**Senator Laird:** You could always procure at least affidavit evidence. That would leave them open to a charge of perjury, if they stated wrongly in the affidavit that it was used for commercial purposes.

**Dr. Neufeld:** Mr. Chairman, I think there would probably be fairly general agreement that with respect to the loans used for commercial purposes the present treatment is appropriate both before 1978 and after 1978. The question really does arise whether the treatment for non-commercial purposes is totally symmetrical before 1978 and after 1978.

*[Traduction]*

disposent pas des documents comptables, alors que tout détenteur d'une police peut venir en fournir la preuve, sous forme d'un reçu par exemple signé par la compagnie, ou d'un chèque acquitté. Voilà un argument qui ne me revient pas.

**Le sénateur Lang:** Ou d'un affidavit.

**Le président:** Lorsque vous parlez de l'exemple que M. Neufeld a donné, autrement dit que d'une part l'emprunt sur la police a pu être utilisé à des fins de consommation et aurait donc constitué une dépense personnelle, dans quelle catégorie placerez-vous le paiement de la prime d'assurance? Est-il prévu que je puisse obtenir un crédit sur mon impôt sur le revenu pour la prime que je verserai sur une police d'assurance-vie contractée pour moi-même?

**M. Neufeld:** Si l'on veut comparer la situation des prêts commerciaux avant et après 1978, le traitement est le même. Actuellement, si on fait un emprunt commercial, il peut être immédiatement déduit sans pouvoir être utilisé pour rajuster le prix de base de la police. En d'autres termes, autrefois, comme les emprunts commerciaux n'étaient pas déductibles du revenu imposable, ils ne devaient pas en plus de cela avoir été utilisés pour rajuster le coût de base, ce qui aurait été l'équivalent d'une double déduction. Je pense qu'il y a donc un traitement parallèle dans ce domaine avant et après 1978.

**Le président:** Vous savez bien sûr que le prix de base rajusté est défini dans la Loi de l'impôt sur le revenu.

**M. Haag:** Monsieur le président, pour reprendre la remarque de M. Neufeld, certains contribuables peuvent avoir conservé la trace de l'intérêt pour la période précédant 1978, ce qui est très bien.

**Le président:** En effet.

**M. Haag:** Mais, par ailleurs, je doute qu'ils puissent prouver que l'intérêt découlait d'une transaction commerciale ou d'un usage personnel, au plan de la consommation. Cela constitue donc, selon moi, une complexité administrative de plus pour Revenu Canada.

**Le président:** N'y a-t-il pas des problèmes de ce genre dans d'autres domaines de l'impôt sur le revenu?

**Le sénateur Smith (Colchester):** Monsieur le président, cela revient à affirmer qu'ils préfèrent se lancer dans des injustices pour éviter des complexités administratives. Plus vous les entendez parler moins la chose semble logique.

**Le sénateur Laird:** On peut toujours fournir ne serait-ce qu'une déclaration sous serment à titre de preuve. Cela expose-rait à une accusation de faux serment ceux qui auraient affirmé à tort dans leur déclaration qu'ils avaient été utilisés pour des fins commerciales.

**M. Neufeld:** Monsieur le président, je crois que probablement tout le monde conviendra qu'à l'égard des emprunts utilisés à des fins commerciales, le traitement actuel est satisfaisant avant et après 1978. La question se pose véritablement de savoir si le traitement à des fins non commerciales est entièrement symétrique avant et après 1978.

[Text]

**The Chairman:** That is not the basis on which the change was made. It is the information we were given—and I have to assume you were closer to the facts perhaps a year and a half ago than you are now, but maybe that is wrong—but the explanation we got then was that it was because the insurance companies did not have the records.

**Dr. Neufeld:** Mr. Chairman, that was the case then and it is the case now for a part of the industry.

**The Chairman:** But frankly I do not think that that kind of case would support what you are doing.

**Senator Cook:** What you are saying, in effect, is notwithstanding the fact that a taxpayer can discharge all the onus on him, fulfil all the criteria to make his claim, notwithstanding all that, he cannot receive the benefit.

**Dr. Neufeld:** What I wanted to clarify, to be sure that I understand the point in my own mind, is that we are really referring to the non-commercial loans, but in the case of the commercial loans the question of the treatment before 1978 and after 1978 would seem to be appropriate. That was a distinction that possibly we did not make as clearly as we should have, nor was it made as clearly as it should have been in your report.

**The Chairman:** If I may suggest so, I do not think it is attempted in the bill to make that distinction.

**Dr. Neufeld:** I was going to go on to say that I would wish to examine the one point that has been raised, and that is the question of whether it is appropriate on tax policy grounds, in addition to the problem of there not being the records, to treat the pre-1978 interest for non-commercial loans the way it is treated. In terms of an undertaking to this committee, that is the kind of undertaking I would like to give.

**The Chairman:** But, Dr. Neufeld, you are not really in a position to say that the supporting material is not available. All you can say is that some of the life companies say they do not have the records. But you cannot speak on behalf of the policyholders. Apparently the policyholder does not matter.

**Dr. Neufeld:** Well, if the thought was that all policyholders do have that information, my own impression is that that is not the case.

**The Chairman:** I would be inclined to agree with you, but if any policyholder has the necessary proof, he should not be robbed of his right to establish it.

**Senator Cook:** And he is merely the lucky one.

**Mr. Gillespie:** If I may paraphrase my understanding of what Dr. Neufeld said, with respect to policy loan or interest paid prior to 1978 we should not have a double deduction. If it was a commercial loan, they should be entitled to deduct the interest. With respect to non-commercial loans, you want to reconsider your policy. Is that what you are saying?

[Traduction]

**Le président:** Ce n'est pas ce qui a été à l'origine de la modification. Le seul renseignement que l'on nous ait donné—je dois supposer que vous étiez plus au courant des faits il y a peut-être un an et demi que vous ne l'êtes actuellement, mais ce n'est peut-être pas le cas—le renseignement, dis-je, que vous aviez alors donné était que des compagnies d'assurance n'avaient pas conservé de trace à ce sujet.

**M. Neufeld:** Monsieur le président, c'était vrai alors et cela l'est encore pour une partie de ce secteur.

**Le président:** Mais franchement, je ne pense pas que cet argument soit une justification.

**Le sénateur Cook:** En fait, vous voulez dire que nonobstant le fait qu'un contribuable prenne sur lui le fardeau de la preuve, et qu'il réponde à tous les critères en faisant sa demande, il ne peut pas recevoir l'avantage en question.

**M. Neufeld:** Ce que j'ai voulu expliquer, pour être sûr de bien me comprendre, c'est qu'en réalité, il s'agit des prêts non commerciaux. Alors, dans le cas des prêts commerciaux, la question du traitement avant 1978 et après 1979 me semble pertinente. Il s'agit ici d'une distinction que nous n'avons peut-être pas assez bien faite, mais votre rapport n'était pas plus clair.

**Le président:** Si vous me le permettez, je ne crois pas qu'on essaie de faire cette distinction dans le projet de loi.

**M. Neufeld:** J'allais continuer en disant que j'aimerais examiner ce point qui vient d'être soulevé, à savoir, est-il approprié, du point de vue politique fiscale, sans compter le problème de l'absence de dossier, de traiter ainsi les intérêts versés avant 1978 à l'égard de prêts non commerciaux? C'est le genre d'engagement que j'aimerais prendre envers ce comité.

**Le président:** Cependant, Monsieur Neufeld, vous ne pouvez pas vraiment déclarer ne pas avoir la documentation. Vous ne pouvez que répéter ce que certaines compagnies vous ont dit, et c'est qu'elles n'avaient pas de dossier. Mais vous ne pouvez pas parler au nom des détenteurs de police, qui ne semble pas compter pour beaucoup.

**M. Neufeld:** Je ne crois pas que tous les détenteurs de police disposent de ce genre de document.

**Le président:** J'aurais tendance à être d'accord avec vous, mais si un détenteur de police a le document nécessaire, on ne devrait lui nier son droit de présenter sa preuve.

**Le sénateur Cook:** Cette personne sera une des rares chanceuses.

**M. Gillespie:** Si vous me permettez de répéter à ma façon ce que M. Neufeld a dit par rapport aux prêts sur police ou à l'intérêt versé avant 1978, nous ne devrions pas être en présence de double déduction. S'il s'agit d'un prêt commercial, le détenteur devrait avoir droit de déduire l'intérêt. Par contre, pour ce qui est des prêts non commerciaux, vous voulez repenser politique. Est-ce bien ce que vous dites?



[Text]

**Dr. Neufeld:** Exactly. I would like to look at that again, because I think we have clarified better than last spring the importance of the distinction between commercial loans and non-commercial loans.

**The Chairman:** How quickly can you do that? I do not want to appear to put any pressure on you, but as you know we have some time limits. As I stated earlier, we have to be ready with the report by next Wednesday, if we are to be prepared to meet the minister. The minister wants our report quickly because he needs it for certain purposes related to December 11.

**Dr. Neufeld:** Mr. Chairman, it is my impression that, when he appears before this committee, the minister will wish to refer to all of the points that you raise in your report, and that would include this one.

**The Chairman:** Yes.

**Dr. Neufeld:** So we are really talking about his appearance next week.

**The Chairman:** Yes, that is what I am doing. I am not suggesting, either, that we would insist on amending the bill now, if that would result in any embarrassment; but we are saying that this is a problem worthy of more consideration than it has received so far. If we get that, we may be prepared to wait, depending on the attitude of the committee. Does that make it clear?

**Dr. Neufeld:** Perfectly clear.

**The Chairman:** Mr. Gillespie?

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, the next point is registered retirement savings plans and commutation of benefits of death. Last year, in the report—in my copy it is page 6, but probably page 10 in the other version—there was a recommendation of the committee that RRSP's should not be commutable at death if the deceased dies without a spouse and the children of the deceased are beneficiaries of the RRSP's.

Now, Bill C-37, and, indeed, Bill C-17, does provide an element of relief, namely, that an amount equal to \$5,000, multiplied by the number of years until a child reaches 26 years of age, will be included in the child's income, and will not be commutable at the death of the parent. The Life Underwriters' Association came before the committee last year and testified to the effect that this amount would represent a very small proportion of what would normally be in an annuitant's RRSP, and that in effect the relief proposed by the bill did not go far enough.

Perhaps Dr. Neufeld or Mr. Haag would like to respond to that.

**The Chairman:** Yes. There are other points, but we may as well deal with them one at a time. Do you have any comment on that, Dr. Neufeld?

[Traduction]

**M. Neufeld:** Exactement. J'aimerais étudier cette question encore une fois car je pense que nous avons mieux éclairci qu'au printemps dernier l'importance qu'il y a à faire la distinction entre les prêts commerciaux et les prêts non commerciaux.

**Le président:** En combien de temps pouvez-vous le faire? N'allez pas croire que je vous presse, mais, comme vous le savez, notre temps est limité. Comme je l'ai dit précédemment, nous devons présenter un rapport mercredi prochain si nous voulons être prêts à rencontrer le ministre. Quant à lui, s'il veut notre rapport rapidement, c'est qu'il en a besoin pour certains buts qui ne sont pas étrangers à la présentation du Budget, le 11 décembre prochain.

**M. Neufeld:** Monsieur le président, je crois que lorsque le ministre se présentera devant le comité, il voudra discuter de tous les points soulevés dans votre rapport, et cela inclut celui auquel nous nous intéressons présentement.

**Le président:** Oui.

**M. Neufeld:** Alors nous discutons de la comparution du ministre la semaine prochaine.

**Le président:** Oui, c'est ce que je fais. Je ne veux pas laisser entendre non plus que nous insisterons pour modifier le projet de loi dès maintenant, si cela devait causer des problèmes; cependant, nous maintenons qu'il s'agit d'un problème qui mérite plus d'attention que jusqu'à maintenant. Si nous pouvons avoir raison sur ce point, nous pouvons être disposés à attendre, selon l'attitude du comité. Est-ce que vous comprenez bien?

**M. Neufeld:** Oui, très bien.

**Le président:** Monsieur Gillespie?

**M. Gillespie:** Monsieur le président, la question suivante porte sur les régimes enregistrés d'épargne-retraite et la liquidation des prestations de décès. L'année dernière,—dans ma copie il s'agit de la page 10, mais il s'agit probablement de la page 6 dans l'autre version—ce rapport contenait une recommandation du Comité selon laquelle les Régimes enregistrés d'épargne-retraite ne devraient pas être permutables au moment du décès si le défunt venait à mourir sans laisser de conjoint et si ses enfants étaient bénéficiaires du REER.

Le Bill C-37, et, de ce fait, le Bill C-17, prévoient une certaine forme d'aide; notamment, un montant égal à \$51,000, multiplié par le nombre d'années devant s'écouler jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 26 ans, sera compris dans le revenu de l'enfant et ne sera pas permutable lors du décès du parent. Selon l'Association des assureurs-vie, qui a témoigné devant ce Comité l'année dernière, ce montant représente une partie minime de ce qui devrait normalement être compris dans le Régime enregistré d'épargne-retraite du rentier et l'aide proposé en vertu de ce bill n'est pas suffisante.

MM. Neufeld ou Haag aimeraient peut-être ajouter quelque chose à ce sujet.

**Le président:** Oui. Il existe d'autres points, mais il est préférable de les aborder un à un. Désirez-vous faire des commentaires à ce sujet monsieur Neufeld?

[Text]

**Dr. Neufeld:** When you say it does not go far enough, Mr. Gillespie, perhaps you could elaborate on that.

**Mr. Gillespie:** Our original position was that the full amount should be taxable in the child's hands, and the child would then be given the opportunity of deferring tax on that amount by purchasing an income averaging annuity contract.

**Dr. Neufeld:** Mr. Chairman, I think the bill has a formula which determines the limit per child. It is a formula that would appear to be quite generous. It in fact means, for example, if I recall correctly, that a six-year old child would, in those circumstances—that is, in the circumstances where there was no surviving parent—be able to receive \$100,000 of RRSP's, and would then be able to purchase an income averaging annuity contract with that. The question, really, is whether a formula that is based on \$5,000 for each year between the age of the child at the death of the parent and 26 years old, leads to an appropriate amount of relief, whether in special circumstances or not. I guess our feeling is that it does indeed err on the side of being very generous in those circumstances, and indeed, it would be a rather unusual circumstance where the amount of RRSP's passing to a minor child would be greater than that. It could happen, but it is not a very usual circumstance.

**The Chairman:** Dr. Neufeld, do you have to assume that all the children are going to be six years old?

**Dr. Neufeld:** The formula is such that the amount that would pass would decline, the older the child was.

**The Chairman:** It would be less the older the child was.

**Dr. Neufeld:** Yes. I guess that in back of this is the feeling that the older the child, the less dependent the child is on the parent, or on the estate of the parent, with the result that a child who is even younger than six would, of course, have a still higher limit. A child who is older—a child who is 25 years old—would not have any very large benefit. I think, however, that we are talking about very large amounts of money for children in a good part of that age range.

**Mr. Haag:** Mr. Gillespie, do I understand that your position would be to allow all amounts to go free?

**Mr. Gillespie:** Not go free.

**Mr. Haag:** Excuse me. To be taxed to the child, or the dependents?

**Mr. Gillespie:** The idea is that if there is no surviving spouse, they be taxed in the hands of the child, with this deferment available, rather than in the hands of the deceased at the moment of death, where they are going to be taxed at very high rates. That is the proposal.

**Mr. Haag:** Your proposal is to increase the limits?

**Mr. Gillespie:** No, to do away with the limits altogether.

**Dr. Neufeld:** This would really affect only those families who in fact are passing very large amounts of money to children, and would be of no significance to those families who

[Traduction]

**M. Neufeld:** Monsieur Gillespie, que voulez-vous dire exactement lorsque vous déclarez que cette aide n'est pas suffisante.

**M. Gillespie:** Ce que nous proposons au début c'est que le montant complet devrait être imposable lorsqu'il revient à l'enfant; ce dernier aurait alors l'occasion de différer le paiement de l'impôt sur ce montant en achetant un contrat de rentes à versements invariables.

**M. Neufeld:** Monsieur le président, je crois que le bill prévoit une formule déterminant la limite par enfant. C'est une formule qui semble très généreuse. En fait, elle signifie, par exemple, si je me souviens bien qu'un enfant de 6 ans pourrait, dans ce cas—c.-à-d., lorsqu'il n'existe aucun parent survivant—recevoir \$100,000 en vertu de ce Régime, et pourrait alors acheter avec ce montant un contrat de rentes à versements invariables. Ce qu'il s'agit de déterminer, c'est si une formule fondée sur le versement de \$5,000 par année à un enfant à partir du moment du décès du parent jusqu'à ce que l'enfant atteigne 26 ans, représente une aide suffisante, qu'il s'agisse ou non de circonstances spéciales. Nous sommes portés à croire qu'il s'agit là d'un montant très généreux dans ce cas et, en effet, il faudrait qu'il s'agisse d'un cas assez exceptionnel pour qu'un enfant mineur touche un montant plus élevé. C'est possible, mais dans des cas plutôt particuliers.

**Le président:** Monsieur Neufeld, doit-on supposer que tous les enfants doivent être âgés de 6 ans?

**M. Neufeld:** Selon cette formule, la valeur du montant diminuerait si l'enfant était plus âgé.

**Le président:** Plus l'enfant serait âgé, moins le montant serait important.

**M. Neufeld:** C'est exact. Le raisonnement sous-jacent à cette formule doit être que plus l'enfant est âgé, moins il dépend du parent, ou des biens du parent, ce qui signifie qu'un enfant âgé de moins de 6 ans aurait évidemment droit à un montant plus élevé. Un enfant plus âgé—un enfant de 25 ans—ne toucherait pas de prestations très élevées. Je pense, cependant, que nous parlons d'une somme considérable pour les enfants qui font partie de cette catégorie d'âge.

**M. Haag:** Monsieur Gillespie, ai-je bien compris que vous voulez que ces montants soient exempts d'impôt?

**M. Gillespie:** Non.

**M. Haag:** Excusez-moi. Que les impôts soient plutôt payés par l'enfant ou les personnes à charge?

**M. Gillespie:** Le principe, c'est que s'il n'y a pas de conjoint survivant, les impôts devront être payés par l'enfant, avec possibilité d'ajournement des paiements, au lieu d'être prélevés sur la succession, pour laquelle les taux d'imposition seront très élevés. C'est cela, la proposition.

**M. Haag:** Vous proposez donc de reculer les limites?

**M. Gillespie:** Non, d'éliminer toutes les limites.

**M. Neufeld:** Cela ne toucherait que les familles qui lèguent des sommes considérables à leurs enfants et n'aiderait nullement celles qui ne lèguent pas des montants importants à leurs



[Text]

would not be passing huge amounts of money to their children; so I think that the \$100,000 which I mentioned for a six year old child—and if there are two children roughly that age, that means \$200,000, and if there are three, \$300,000—seems to me to provide quite a high limit.

**The Chairman:** The thing that is bothering me, Dr. Neufeld, is the assumption that when a person dies—and the father and mother are both dead—there is going to be a substantial estate. It depends on a number of factors, does it not, such as how many children there are, what their various ages are, how much money there is in the estate, and so on. Can you assume that in the majority of cases there would be \$100,000?

**Dr. Neufeld:** No. I would assume that in the great majority of cases there would be nothing like \$100,000, with the result that our limit, in any practical sense, would have no effect on the great majority of cases.

**The Chairman:** That was only part of the question, Tom.

**Mr. Gillespie:** Do you want me to deal with age 60?

**The Chairman:** Yes. Are there any questions on this so far? If not, there is another phase of this matter to deal with. I think an out has been provided in those circumstances in the case of disability. Is that not correct?

**Dr. Neufeld:** Yes.

**Mr. Gillespie:** Yes, that is right.

**The Chairman:** Maybe you should develop that.

**Mr. Gillespie:** Yes. If the children are dependent by reason of physical or mental infirmity, the full amount of the balance of the plan will be included in their incomes rather than being included in the income of the deceased. That is my understanding. Is that not right? If they are disabled?

**Dr. Neufeld:** Yes.

**Mr. Gillespie:** So there is that exception.

**Dr. Neufeld:** Yes, there is.

**The Chairman:** Well, we were complaining about the measure of disability, too. That is in reference to the Canada Pension Plan. Is that the one?

**Mr. Gillespie:** Well, we dealt with the reference to the Canada Pension Plan in respect of the minimum age of 60. May I deal with that?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Gillespie:** The act was amended to provide that taxpayers could not mature their RRSP's prior to age 60, and an exception was made, or introduced, in the case of Bill C-37, which proposed that RRSP's be entitled to mature prior to age 60 if the annuitant or his spouse received disability pensions under the Canada Pension Plan, or an equivalent provincial plan, or, where the spouse of the annuitant had died, the annuitant received a survivor's pension. In our review of Bill C-37 we looked at the definition of what constituted disability under the Canada Pension Plan, and we reviewed certain decisions of the Pensions Appeals Board. It was our conclusion

[Traduction]

enfants; par conséquent, je pense que la somme de \$100,000 que nous avons mentionnée pour un enfant de six ans, et s'il y a deux enfants à peu près du même âge, cela veut dire \$200,000, et s'il y en a trois, \$300,000, semble, à mon avis, une limite assez élevée.

**Le président:** Ce qui me préoccupe, Monsieur Neufeld, c'est l'hypothèse que lorsqu'une personne meurt, et que le père et la mère sont tous les deux décédés, il y a une succession considérable. Cela ne dépend-t-il pas d'un certain nombre de facteurs, entre autres, du nombre d'enfants, de leur âge, du montant de la succession, etc. Pouvez-vous supposer que dans la majorité des cas il y aura une somme de \$100,000?

**M. Neufeld:** Non. Je suppose que dans la grande majorité des cas il n'y aura pas \$100,000, ce qui fait que notre limite ne s'appliquera pas la plupart du temps.

**Le président:** Ce n'était là qu'une partie de la question, Tom.

**M. Gillespie:** Voulez-vous que je vous parle des personnes âgées de 60 ans?

**Le président:** Oui. Y a-t-il d'autres questions à ce sujet? Sinon, nous devons étudier une autre partie de cette question. Je pense qu'il y a une exception dans le cas d'une incapacité. Est-ce exact?

**M. Neufeld:** Oui.

**M. Gillespie:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Peut-être devriez-vous élaborer sur ce sujet.

**M. Gillespie:** Oui. Si les enfants sont encore des personnes à charge en raison d'une incapacité physique ou mentale, le plein montant qui reste du régime sera inclut dans leurs revenus plutôt que dans celui de la personne décédée. C'est ainsi que je comprends la chose. Est-ce exact? S'ils sont invalides?

**M. Neufeld:** Oui.

**M. Gillespie:** Il y a donc une exception.

**M. Neufeld:** Oui, il y en a une.

**Le président:** Nous nous plaignons également au sujet de l'incapacité. Il s'agit du Régime de pensions du Canada. Est-ce bien cela?

**M. Gillespie:** Nous parlions du renvoi au Régime de pensions du Canada se rapportant à l'échéance du régime—âge minimal de 60 ans. Puis-je en parler.

**Le président:** Oui.

**M. Gillespie:** La loi a été modifiée de façon à prévoir que l'échéance d'un REER ne puisse survenir qu'après que les contribuables aient atteint l'âge de 60 ans et une exception a été faite ou introduite, dans le cas du Bill C-37 qui proposait que le détenteur d'un REER ait le droit de choisir une échéance antérieure au moment où il aura 60 ans si lui ou son conjoint reçoit une pension d'invalidité en vertu du Régime de pensions du Canada ou d'un régime provincial ou lorsque son conjoint est décédé, et qu'il reçoit une pension en tant que survivant. Au cours de notre étude du Bill C-37 nous avons révisé la définition d'invalidité qui s'applique au Régime de

[Text]

that the definition of disability was far too restrictive. We noted that there was a trend towards earlier retirement, particularly by people employed in police forces or by the armed forces. Our report, in effect, said that should the minister insist on having the minimum age 60 a more liberal and meaningful exception should be provided, and we recommended that a person receiving any form of disability pension should be entitled to mature his RRSP before age 60, and in those instances where a taxpayer did not qualify for a disability pension he should be entitled to mature his RRSP if he met the test, which was found in an information circular, which provided that an employee's pension plan could provide for reasonable disability pensions "if disability is total and permanent, such as to prevent an employee from continuing active employment, and is so certified by a medical practitioner." We therefore suggested that these exceptions be extended in this manner.

**The Chairman:** I think the concluding sentence indicates what we thought, because we said we felt that any disabled person meeting this test—and by the way, that information circular you referred to is an income tax information circular—should be entitled to mature his RRSP before he becomes 60 years of age. When we were hearing the evidence on that, when I think you were present, Dr. Neufeld, I discussed those decisions of the Pensions Appeals Board and the terms of the definition of disability and so on, and it is really tough. Incidentally, I should say that the suggestion for this more generous approach to the question of disability came from the senator who is now the Government Leader in the Senate, Senator Jacques Flynn. Have you any comment on that, Dr. Neufeld?

**Dr. Neufeld:** Yes, Mr. Chairman. I think the principle that there must be special recognition for disability is one that we all support, obviously, because it is part of the bill, so that is not really the point at issue. The point at issue is the interpretation of specific measures relating to disability. We feel that in order to run this part of the act we would really need one standard, and we cannot run it very well if we have disability standards that vary from person to person and province to province in a substantial way. To tie it to a number of standards—that is, a person can have disability under an employee-employer plan of his company—would probably be confusing and very unfair to those Canadians who would not be members of plans that had rather easy disability provisions.

The other thing is that if we chose a different standard than the Canada Pension Plan we would have to have a different bureaucracy for determining whether a person was eligible for the disability provisions or not. The thought that our measure would imply the building up of yet another bureaucracy for determining disability was not a very attractive one. We had a discussion on the question of whether or not the Canada

[Traduction]

pensions du Canada et nous avons étudié certaines décisions rendues par la Commission d'appel des pensions. Nous en sommes venu à la conclusion que la définition d'invalidité était de loin trop restrictive. Nous avons fait remarquer qu'on a de plus tendance à prendre une retraite anticipée, les agents de police et les membres des forces armées par exemple. Nous mentionnons en effet, dans notre rapport, que si le ministre insiste pour imposer la limite d'âge de 60 ans, il faudrait prévoir une exception plus libérale et plus rationnelle et nous recommandons que toute personne qui reçoit une pension d'invalidité soit autorisée à bénéficier de son REER avant l'âge de 60 ans et dans les cas où un contribuable n'est pas admissible à une pension, il devrait avoir le droit de bénéficier de son REER avant l'âge de 60 ans s'il répond à ce critère dont on faisait état dans un dépliant d'information qui stipule qu'un régime de pension des employés peut prévoir des prestations raisonnables d'invalidité "si l'invalidité est totale et permanente et qu'elle empêche l'employé de continuer à exercer son emploi et qu'un médecin confirme la chose". Nous avons par la suite proposé que ces exceptions soient élargies de cette façon.

**Le président:** Je crois que la phrase de conclusion démontre bien ce que nous pensons lorsque nous disons que nous estimons qu'une personne souffrant d'invalidité qui répond à ce critère—et en passant ce dépliant d'information provient de l'impôt sur le revenu—droit être autorisée à bénéficier de son REER avant l'âge de 60 ans. Lorsque nous avons entendu les témoins à ce sujet, et vous étiez présent, je crois, Monsieur Neufeld, j'ai parlé de ces décisions de la Commission d'appel des pensions et ainsi que du libellé de la définition d'invalidité; c'est vraiment difficile. En passant, je dois dire que la proposition relative à cette approche plus généreuse de la question de l'invalidité est l'initiative du sénateur qui est maintenant leader du gouvernement au Sénat, le sénateur Jacques Flynn. Avez-vous des commentaires à faire ce sujet M. Neufeld?

**M. Neufeld:** Oui, Monsieur le président. Je crois que nous appuyons tous le principe voulant qu'on doive accorder une attention spéciale à l'invalidité parce que cela fait évidemment partie du projet de loi et que ce n'est pas tout à fait le point en cause. Il s'agit plutôt de l'interprétation de mesures appropriées à l'invalidité. Nous estimons que pour étudier cette partie de la loi nous aurions vraiment besoin d'un critère et que nous ne pouvons y arriver si nous avons des critères qui varient beaucoup d'une personne à l'autre, d'une province à l'autre. S'en remettre à un certain nombre de critères—c'est-à-dire une personne peut adhérer à un régime de pension dans le cadre d'un régime employeur-employé—serait probablement embrouillant et très injuste à l'endroit de Canadiens qui ne participeraient pas à des régimes dont les dispositions sont aussi souples.

Par ailleurs, si nous choisissons un critère d'admissibilité autre que celui du Régime de pensions du Canada, une bureaucratie différente devra déterminer si une personne est ou n'est pas admissible, d'après les dispositions régissant les prestations d'invalidité. L'idée que notre projet nécessiterait la constitution d'une autre bureaucratie afin de reconnaître les cas d'invalidité nous répugnait. Nous avons discuté afin de



**[Text]**

Pension Plan disability provision was too strict. We looked at that, and I remember that subsequently we did find that indeed there were a fair number of Canadians who were getting disability allowances under the Canada Pension Plan, but clearly the question whether they should be looser still is an important question to ask.

However, it did seem to us that if the disability provisions are too strict for the purposes of this section of the act, they are also too strict for purposes of the Canada Pension Plan, and the sensible solution is to have the conditions changed for all, for both the Canada Pension Plan and this provision. It seemed to us logical that the disability provisions that would be right for the Canada Pension Plan would also be right for this approach. We indicated that, because there were some people who were asking whether those provisions were correct, there was some review, as we understood it at that time, of those provisions.

Since that time, the new government has indicated, by an order dated November 2, 1979, that it has committed itself to the formation of a special committee which is going to report upon the special needs of the handicapped and disabled in Canada. As I understand it, this committee has been asked, among other things, to look at this question of the position of the handicapped and disabled, and in particular the provision of pension and disability benefits to them. I think it is right and proper that there should be this serious parliamentary examination of the position of disabled Canadians. Personally, I am pleased that this is going to happen. I think that if out of that work there were to come the view of members of parliament that the provisions which exist presently are inappropriate, then there would follow from that amendments to the provisions of a kind that would make them appropriate.

We feel that, generally speaking, the approach we have taken makes some sense, because we think the disability provisions here should be the same as the Canada Pension Plan, and if their provisions are not appropriate now they should be changed. We feel it is appropriate, because we hesitate putting forward some law that has implied in it the creation of yet another bureaucracy. We are comforted by the fact that this government and Parliament have already set in train motions to examine this issue of the position of the disabled.

**The Chairman:** Dr. Neufeld, could we just analyse that for a moment? What we are dealing with is an exception to this feature of an RRSP that it cannot mature until the holder is age 60. At an earlier time when we saw that, we thought that that was too harsh. It was our view that there should be some circumstances under which the holder of an RRSP might be able to mature it earlier than age 60. What we finally concluded was that the test should be whether the person who is carrying the RRSP is a disabled person. We then looked at the provisions of the Canada Pension Plan, various private pension plans, and at this Information Circular issued by the Income

**[Traduction]**

déterminer si les dispositions du Régime de pensions du Canada régissant l'invalidité sont trop strictes. Je me rappelle que nous avons constaté qu'un bon nombre de Canadiens reçoivent des prestations d'invalidité en vertu de Régime de pensions du Canada; néanmoins, la question de savoir si les conditions d'admissibilité doivent être assouplies constitue un problème important.

Il nous a semblé que si les dispositions régissant l'invalidité sont trop rigides aux fins de cette disposition de la loi, elles sont également trop rigides aux fins du Régime de pensions du Canada et la solution la plus sensée serait de modifier les conditions dans tous les cas, à la fois en ce qui concerne le Régime de pensions du Canada et la présente disposition. Il nous a semblé logique que si les dispositions applicables à l'invalidité étaient valables dans le cas du Régime de pensions du Canada, elles le seraient également dans le cas présent. Nous avons indiqué que, puisque certaines personnes ont remis en question le bien-fondé de ces dispositions, on a décidé (c'est ce que nous avons compris alors) de procéder à leur révision.

Depuis, le nouveau gouvernement a indiqué, dans un décret du Conseil du 2 novembre 1979, qu'il s'engage à créer un comité spécial qui présentera un rapport au sujet des besoins particuliers des personnes handicapées et invalides au Canada. J'entends qu'on a demandé au comité, entre autres choses, d'examiner la question de la situation des handicapés et des invalides, et, en particulier, la question des prestations de pension et d'invalidité. A mon avis, il est juste et indiqué que le Parlement procède à un examen sérieux de la situation des Canadiens frappés d'invalidité. Personnellement, je me réjouis de la chose. Si, à l'issue des travaux du Comité, certains parlementaires soutiennent que les dispositions actuelles sont inappropriées, ces dispositions seront modifiées dans le sens voulu.

Dans l'ensemble, nous croyons que notre point de vue est acceptable car selon nous les dispositions régissant les prestations d'invalidité dans le cas présent doivent être les mêmes que celles applicables en vertu du Régime de pensions du Canada et si les dispositions ne sont pas appropriées, elles doivent être modifiées. Selon nous, notre point de vue est acceptable car nous hésitons à proposer une loi qui exigerait la création d'une nouvelle bureaucratie. Nous nous réjouissons du fait que le gouvernement et le Parlement aient déjà pris des dispositions afin d'examiner la question de la situation des personnes invalides.

**Le président:** M. Neufeld, pourrions-nous analyser cela un petit moment? Il s'agit d'une exception à une disposition particulière du REER selon laquelle le régime ne peut venir à échéance avant que le détenteur ait 60 ans. Nous avons déjà pensé que cette disposition était trop sévère. Nous étions d'avis que, dans certaines circonstances, le titulaire d'un REER pourrait toucher ses rentes avant l'âge de 60 ans. Nous en étions finalement arrivés à la conclusion que le critère serait la preuve de l'invalidité du rentier. Nous avons ensuite examiné les dispositions du Régime de pensions du Canada, celles de divers régimes de pensions privés, et ce feuillet d'information

## [Text]

Tax Division to apply its interpretation of what is disability and being disabled.

We finally concluded that the Canada Pension Plan, having regard to the manner in which it has been interpreted and how, in many instances, in the first instance, while a recognition is given, when you get to the Pension Appeals Board, the strict interpretation of the section as to what is total disability is applied.

If the applicant can carry on any kind of substantial employment, he is not entitled to qualify under the Canada Pension Plan. Under the private pension plans, it is entirely different. The usual criterion is whether a person is considered, for the first two to five years, to be unable to pursue the regular duties of his or her own occupation and thereafter to perform the duties of any occupation for which the person is suited by education, training or experience.

Then we went to the departmental Information Circular and its concept, which is that if disability is total and permanent such as to prevent an employee from continuing active employment and is so certified by a medical practitioner, that individual qualifies. But in the Canada Pension Plan the provisions are much tougher. Section 43(2) says:

(2) For the purposes of this Act,

(a) a person shall be considered to be disabled only if he is determined in prescribed manner to be suffering from a severe and prolonged mental or physical disability, and for the purposes of this paragraph,

(i) a disability is severe only if by reason thereof the person in respect of whom the determination is made is incapable regularly of pursuing any substantially gainful occupation, and

(ii) a disability is prolonged only if it is determined in prescribed manner that such disability is likely to be long continued and of indefinite duration or is likely to result in death;—

When one reads the decisions of the Pension Appeals Board, one readily sees how tough that language has been interpreted. Certainly, neither the approach under the private pension plans nor the departmental approach to the problem of interpretation are as tough as the interpretation under the Canada Pension Plan.

Our position then was to resolve the problem by simply providing an exception in the case of a person who is disabled, and it is then up to that person to establish his or her disability, or provide guidelines in the bill. What the department has done is to provide a guideline by saying that if one

## [Traduction]

publié par la division de l'impôt pour établir la définition de l'invalidité.

Nous avons enfin été amenés à conclure que, dans le cas du Régime de pensions du Canada, on l'interprétait à la lettre l'article concernant l'invalidité totale; une personne ne pouvant être reconnue invalide sans passer par la Commission d'appel des pensions.

Un requérant qui est en mesure de détenir un emploi rémunérateur quelconque n'est pas admissible au Régime de pensions du Canada. En vertu de régimes de pensions privés, c'est tout à fait différent. Le critère habituel est l'aptitude ou l'inaptitude d'une personne, pendant les deux à cinq dernières années, à remplir les fonctions régulières de son emploi et à accomplir les fonctions de tout autre poste que la personne est à même d'occuper, compte tenu de son instruction, de sa formation, de son expérience.

Ensuite, nous nous sommes penchés sur la teneur du feuillet d'information du ministère, lequel dit qu'une personne est admissible si son invalidité est totale et permanente, de nature à l'empêcher de détenir un emploi régulier et si cette situation est attestée par un médecin. Les dispositions de Régime de pensions du Canada sont bien plus sévères. L'article 43(2) dit:

(2) Aux fins de la présente loi,

a) une personne n'est considérée comme invalide que si elle est déclarée, de la manière prescrite, atteinte d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée, et aux fins du présent alinéa,

(i) une invalidité n'est grave que si elle rend la personne, à laquelle se rapporte la déclaration, régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice, et

(ii) une invalidité n'est prolongée que si elle est déclarée, de la manière prescrite, devoir vraisemblablement durer pendant une période longue et indéfinie ou devoir entraîner vraisemblablement le décès; et

b) une personne est censée être devenue ou avoir cessé d'être invalide à l'époque qui est déterminée, de la manière prescrite, être celle où elle est devenue ou a cessé d'être, selon le cas, invalide, mais en aucune circonstance une personne n'est censée être devenue invalide à une époque antérieure de plus de 12 mois à la date de la présentation d'une demande à l'égard de laquelle la détermination a été établie. 1964-65, c. 51, art. 43.

Quand on prend connaissance des décisions rendues par la Commission d'appel des pensions, on constate vite la rigueur avec laquelle elle interprète cette disposition. Ni l'approche des régimes de pensions privés, ni celle du ministère, en matière d'interprétation, n'est aussi sévère que le Régime de pensions du Canada.

Nous pensions donc résoudre le problème en prévoyant simplement une exception dans le cas d'une personne frappée d'invalidité, à qui il incomberait de prouver ou d'établir son état de santé, ou en prévoyant des lignes de conduite dans le projet de loi. Le ministère a donc prévu une ligne directrice en



*[Text]*

does not qualify under the Canada Pension Plan as disabled, then the exception does not benefit that individual.

That was the thinking behind it, Dr. Neufeld. It is good news that there is going to be a full study made of the whole problem. If there is a study pending, perhaps what we should do is defer further consideration.

What is the feeling of the committee on that?

**Senator Cook:** Dr. Neufeld spoke of the creation of a bureaucracy, and so on, and so forth. Do we have any idea of the number of cases that would result in this area?

**The Chairman:** We did have evidence as to the number which arise under the Canada Pension Plan. If I am not mistaken, the number of cases in the last year averaged somewhere between 1,500 and 2,000 per month.

**Dr. Neufeld:** I believe we gave some evidence on the numbers in the spring.

**Senator Cook:** But that is in relation to the Canada Pension Plan. I am wondering how many cases would arise under RRSPs. I would think it would be comparatively few.

**The Chairman:** The exception only applies under this legislation if the annuitant or his spouse receives a disability pension under the Canada Pension Plan, or a provincial plan as defined in section 3 of the Ontario Act. So, it is not a case of being disabled or not; rather, it is a case of whether or not one is in receipt of a disability pension under the Canada Pension Plan or a provincial plan.

**Senator Cook:** How many of these people would be holders of RRSPs?

**Dr. Neufeld:** It would be difficult to know that now, senator. The holding of RRSPs is so general now, my guess is that there would be a fair number of such applications, and the number would grow as more and more people acquire RRSPs.

**The Chairman:** Senator Lang, do you have any view as to what the committee should do? Given that the matter is going to be under serious study, should we pursue this further at this time?

**Senator Lang:** It would be my view, Mr. Chairman, that we postpone further consideration pending that study.

**The Chairman:** Is that the opinion of the committee?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** In our report, we can state that we made this recommendation in an earlier report but, in view of the pending study, we choose not to proceed with it further at this time.

If that is agreeable, we shall move on to the next item.

*[Traduction]*

déclarant que si une personne n'est pas admissible à un Régime de pensions du Canada à titre d'invalidé, l'exception ne touche pas alors cette personne.

Tel était l'idée maîtresse, monsieur Neufeld. J'accueille comme une bonne nouvelle le fait qu'une étude approfondie sera effectuée sur l'ensemble du problème. S'il y a une étude en cours, peut-être devrions-nous reporter toute autre considération de la question.

Qu'en pense le Comité?

**Le sénateur Cook:** M. Neufeld a parlé de la création d'une bureaucratie, etc. Avons-nous une idée quelconque du nombre de cas qui pourraient en résulter dans ce domaine?

**Le président:** Nous avons eu une indication du nombre de personnes touchées par le régime de pensions du Canada. Sauf erreur, le nombre de cas l'an dernier s'est situé en moyenne entre 1,500 et 2,000 personnes par mois.

**M. Neufeld:** Je crois que nous vous avons donné quelques indications des nombres au printemps.

**Le sénateur Cook:** Mais il s'agissait du Régime de pensions du Canada. Je me demande combien de cas résulteraient du régime enregistré d'épargne-retraite. Je serais porté à croire qu'il y en a comparativement peu.

**Le président:** L'exception ne s'applique aux termes de cette loi que si le rentier ou son conjoint reçoit une pension d'invalidité en vertu du Régime de pensions du Canada ou d'un régime provincial défini à l'article 3 de la Loi de l'Ontario. Par conséquent, il ne s'agit pas d'être invalide ou non, mais de déterminer s'il reçoit une pension d'invalidité en vertu du régime de pensions du Canada ou d'un régime provincial.

**Le sénateur Cook:** Combien de ces personnes détiendraient un régime enregistré d'épargne-retraite?

**M. Neufeld:** Ce serait difficile à déterminer maintenant, sénateur. La détention des régimes enregistrés d'épargne-retraite est très généralisée, maintenant. J'imagine donc qu'il y aurait un nombre assez élevé de ces demandes, et que ce chiffre augmenterait à mesure qu'un plus grand nombre de personnes souscrivent à des régimes enregistrés d'épargne-retraite.

**Le président:** Sénateur Lang, avez-vous une idée quelconque de ce que le Comité devrait faire? Étant donné que la question sera soumise à une étude sérieuse, devrions-nous poursuivre la notre à l'heure actuelle?

**Le sénateur Lang:** J'estime, monsieur le président, que nous pourrions retarder notre étude de cette question en attendant les résultats de l'étude.

**Le président:** Est-ce l'opinion du Comité?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Dans notre rapport, nous pouvons déclarer que nous avons fait cette recommandation dans un rapport précédent, mais, compte tenu de l'étude en cours, nous choisissons de ne pas approfondir pour le moment l'étude de cette question.

Si cela vous agréé, nous passerons au point suivant.

[Text]

**Mr. Gillespie:** The next item deals with termination payments. Generally when an employee is dismissed, he will receive what may be characterized for tax purposes either a taxable amount in the form of a retiring allowance or what was heretofore an untaxed amount in the form of damages. There developed considerable jurisprudence as to what was considered to be damages and what was not, and often conflicting jurisprudence.

Bill C-37 and Bill C-17 proposed that what was heretofore untaxed be considered to be termination payment, and to the extent it represents up to six months' employment income, it will be taxed as a termination payment.

There arises a distinction as between termination payments and retiring allowances as to what deferment possibilities are available to the recipient.

If the recipient receives a retiring allowance, either he can buy an income-averaging annuity contract or he can put the full amount into an RRSP. On the other hand, if he receives a termination payment, he has only one option: namely, to put the amount into an income-averaging annuity contract.

**The Chairman:** The net amount.

**Mr. Gillespie:** Yes, the six-month amount.

In most cases the income-averaging annuity contract will not be as desirable as the RRSP alternative, particularly if the individual is fairly youthful, because on an income-averaging annuity contract he will start to be taxable in effect immediately on annuity payments received, whereas he can defer the tax on RRSP amounts until as late as age 71.

The problem arises for a taxpayer in characterizing whether he is receiving a termination payment or damages or whether he is receiving a taxable amount such as a retiring allowance. He has a real problem, if he makes a mistake in his characterization.

I don't know what page of the report you have in front of you, but the penultimate paragraph dealing with termination payments—and that may be on page 12—describes some of the tax horrors that may arise if you make a mistake and put an amount into an RRSP when you should not. You cannot deduct the amounts put into the RRSP; you could be subject to a penalty tax of 1 per cent per month as long as that amount stays in the RRSP. So it is a pretty heavy penalty to make a wrong determination.

There have been, I think, conflicting decisions rendered as to whether an amount would be considered damages or not. There was a recent decision of the Tax Review Board in which the appellant was Raymond Blackstone. That is reported at 1979 CTC, 2277. If I may take a minute, Mr. Chairman, I should just like to review quickly the facts to show you that there are many situations in which it is really a toss-up.

[Traduction]

**M. Gillespie:** Le point suivant traite des paiements de cessation de l'emploi. Généralement, lorsqu'un employé est congédié, il recevra ce qui peut être considéré aux fins de l'impôt comme un montant imposable sous forme d'une allocation de retraite ou ce qui était jusqu'à maintenant un montant non imposable sous forme de dédommagement. Il existe une jurisprudence très vaste sur la question de savoir ce qui devait être considéré comme des dédommagements et sur ce qui ne l'était pas, et souvent la jurisprudence a été contradictoire.

Les bills C-37 et C-17 ont proposé que les sommes non imposées jusqu'ici soient considérées comme des paiements de cessation d'emploi. Dans la mesure où elle correspondent à un revenu de 6 mois, elles seront imposées au même titre que les paiements de cessation d'emploi.

Ce qui établit une distinction entre paiement de cessation d'emploi et allocation de retraite, pour ce qui est des possibilités d'ajournement qui s'offrent au bénéficiaire.

En effet, si le bénéficiaire reçoit une allocation de retraite, il peut soit souscrire à un contrat de rente à versements invariables (BT-154) soit placer le montant intégral dans un REER. Par contre, s'il reçoit un paiement de cessation d'emploi, il n'a qu'un choix, à savoir: placer le montant dans le contrat en question.

**Le président:** Le montant net?

**M. Gillespie:** Le montant équivalent à 6 mois.

Dans la plupart des cas, ce genre de contrat n'est pas aussi souhaitable que le REER, particulièrement lorsqu'il s'agit de quelqu'un d'assez jeune. En effet dans la première solution le bénéficiaire sera imposable dès les premiers versements reçus, alors que dans la deuxième, il peut différer l'impôt jusqu'à l'âge de 71 ans.

Un problème se pose ici au contribuable car il aura à définir s'il s'agit d'un paiement de cessation d'emploi, de dommages et intérêts ou bien d'un montant imposable comme l'allocation de retraite. S'il fait une erreur dans sa définition, il se heurtera à un réel problème.

Je ne sais à quelle page du rapport vous vous trouvez, mais l'avant dernier paragraphe qui traite des paiements de cessation d'emploi—et c'est peut-être à la page 12—décrit certaines des horreurs fiscales qui peuvent se produire si vous placez par erreur de l'argent dans un REER. Vous ne pouvez déduire les sommes placées dans un REER et êtes imposable au moment où vous les retirez du Régime. Vous pourriez alors être condamné à payer une amende fiscale de 1% par mois pour tout le temps où ce montant restera dans le REER. Toute erreur peut donc se payer cher!

Des décisions contradictoires ont été rendues quant à la question de savoir si un montant doit être considéré comme des dommages et intérêts ou non. Il y a eu notamment une décision récente de la commission de révision de l'impôt dans lequel l'appellant s'appelait Raymond Blackstone. On trouve cette décision dans le CTC 1979, 2277. Si je peux prendre une minute, monsieur le président, je voudrais brièvement passer les faits en revue, pour vous montrer qu'il y a beaucoup de situations où il s'agit vraiment d'un coup de pile ou face.



[Text]

**The Chairman:** A toss-up as to which category you go into.

**Mr. Gillespie:** Exactly. Mr. Blackstone was employed by United Trust Company, which was acquired by the Royal Trust Company. Subsequently, several senior executives had their employment terminated. The circumstances surrounding the termination of Mr. Blackstone's employment were as follows: On September 9, 1976, it was first indicated to him that there would be no place in the marketing organization for him; but there was no particular offer of another position. Two days later it was indicated that there would be no further duties for him at all and he was to see the personnel director to discuss monetary issues. Later the same day he received an offer of three months termination pay plus a maximum amount of a further three months pay until he found further employment. So he had up to somewhere between three and six months offered to him.

In the next three days he consulted his solicitor and obtained legal advice. The precise nature of that legal advice is not reported. Subsequently, on September 16, he met with a Mr. Milligan, who made no offer of further compensation, except to affirm their position with regard to the second three-month period and recommend a meeting with the president of the Royal Trust Company. Between September 16 and September 28 he met with the president and an agreement was reached.

I will not ask you to guess what the outcome was. I will tell you.

**Senator Molson:** You have told us that it is a horror story.

**The Chairman:** Which way did he make his return?

**Mr. Gillespie:** He made the return on the basis that he had received damages, and the Tax Review Board disagreed with him. The case turned on whether his employment had been terminated before an understanding had been reached or after. In other words, was his employment terminated at the beginning of September or was it terminated when he reached agreement with the president?

It was held that it was terminated at the end, after agreement had been reached, and therefore that he had received an amount that was taxable. It was held that the nature of the amount received was not damages.

I believe this case is in appeal. It may be reversed; it may not. I think it does demonstrate, however, how difficult it may be to characterize what an employee receives on termination and the difficulty that he and his advisers will face in what to do with that payment, if he wants to defer tax. He can take the safe route and put it into an income-averaging annuity contract or he may want to get what may be the greater benefit of an RRSP contribution. But if he puts it into an RRSP contribution and guesses wrongly, he may be subject to very heavy penalties.

[Traduction]

**Le président:** Un coup de dés pour savoir dans quelle catégorie vous vous classez.

**M. Gillespie:** Exactement. M. Blackstone travaillait pour le Trust Uni, acheté par le Trust Royal. Par la suite, plusieurs cadres supérieurs ont perdu leur emploi. Les circonstances qui ont entouré la perte d'emploi de M. Blackstone sont les suivantes: le 9 septembre 1976, on lui a d'abord signalé que le service de la commercialisation n'avait plus besoin de ses services; par contre, on ne lui a offert aucun autre poste précis. Deux jours plus tard, on lui a indiqué que ses services n'étaient absolument plus nécessaires et qu'il devait rencontrer le directeur du personnel pour discuter des questions financières. Plus tard au cours de la même journée, il a reçu une offre de versement de cessation d'emploi de trois mois en plus d'une somme maximale pour une période équivalente à trois mois jusqu'à se qu'il trouve un autre emploi. Donc, il avait jusqu'à entre trois et six mois pour se trouver un emploi.

Au cours des trois journées qui ont suivi, il a consulté son avocat et obtenu des conseils juridiques. La nature précise de ces conseils n'est pas donnée. Par la suite, le 16 septembre, il a rencontré M. Milligan qui ne lui a fait aucune autre offre d'indemnisation sauf qu'il lui a précisé la position de la société en ce qui concerne la deuxième période de trois mois et recommandé une rencontre avec le président de la Société du Trust Royal. Entre le 16 et le 28 septembre, il a rencontré le président et en est venu à une entente.

Je ne vous demanderai pas de deviner quelle est l'issue de cette rencontre, je vais vous le dire.

**Le sénateur Molson:** Vous nous avez dit que c'était une histoire d'horreur.

**Le président:** Comment a-t-il produit sa déclaration?

**M. Gillespie:** Il a produit sa déclaration en se fondant sur le fait qu'il avait reçu des indemnisations et que la Commission de révision de l'impôt n'acceptait pas ces indemnisations. On en est donc venu à débattre si sa cessation d'emploi avait eu lieu avant que l'on ne vienne à une entente ou après. En d'autres termes, sa cessation d'emploi entre-t-elle en vigueur au début de septembre ou encore au moment où il en est venu à une entente avec le président?

On a soutenu que la cessation d'emploi est entrée en vigueur à la fin, après que l'entente a été signée et que par conséquent, il avait reçu une indemnisation qui était imposable. On a de même soutenu que la nature de l'indemnisation reçue n'était pas considérée comme des dommages-intérêts.

Je crois que la cause est actuellement en appel. Elle sera peut-être déboutée, peut-être pas. Je crois que cela prouve, cependant, à quel point il est difficile de déterminer ce qu'un employé reçoit lors de la cessation d'emploi et la difficulté que l'employé et ses conseillers doivent affronter pour préciser la nature de l'indemnisation si l'employé veut différer le paiement de l'impôt. Il peut mettre toutes les chances de son côté et verser l'indemnisation à un contrat de rente à versements invariables ou peut-être voudra-t-il tirer le meilleur parti possible d'une participation à un REER. Mais s'il verse son indemnisation à un REER et qu'il fait une fausse manœuvre, il sera peut-être enclin à des pénalités très importantes.

[Text]

So our recommendation last year, Mr. Chairman, was that the RRSP alternative should be available to him in both instances so that it is clear what his alternatives are.

**Senator Laird:** In view of the state of the law, that makes sense.

**Mr. Gillespie:** I so submit.

**The Chairman:** Have you any comment, Dr. Neufeld?

**Dr. Neufeld:** I have listened with interest. My own feeling is that line drawing and making those legal determinations is always a difficult issue in marginal cases. I have only sympathy for the fact that that is the nature of the complicated world, but I do not think that we can get round that. So long as one will, for example, treat damages differently from retirement allowances or income, one will have to in marginal cases have a process that makes that determination. I think in future there will be other cases that will be equally difficult. I think in future there will be other cases that will be equally difficult.

What we are trying to do here is deal with a very straightforward problem in the tax system. The problem was that a growing number of employers and employees were arranging their affairs so that when the employee—the executive—decided he wanted to go elsewhere, he would go with a termination payment, knowing full well that if they did it like that part of the cost would be picked up by other taxpayers. We saw more and more and more of these kinds of terminations.

We then examined the situation and asked ourselves how we could deal with it. We began with the proposition that probably any payment of that kind, that is not more than six months' salary, is essentially salary, and should be more or less treated as such. What we did do—and on reflection I have to confess, Mr. Chairman, that we may have made a mistake—was to make that six months' payment eligible for an income averaging annuity contract, and I would think that in future that should be looked at again to see whether it should really be eligible for an income averaging annuity contract, if in fact it is salary. The question of going even further and making it eligible not only for an income averaging annuity contract but for an RRSP, is, in my personal judgment, going too far, and the present arrangement, whereby six months' salary, or a termination payment equal to six months' salary, can be put into an income averaging annuity contract, is, I think, a somewhat generous treatment of a situation where the problem, in many cases, has arisen for the reasons that I mention. I think it would, as I say, be most difficult to go the extra step and permit it also to be put into an RRSP.

**The Chairman:** Except, Dr. Neufeld, that first of all the problem has not been created by the employee, and possibly what the employee should do, and what I might foolishly have advised him to do, would be to have two pieces of paper, on one of which he would ask the question, "Is the offer you are making in relation to the termination of my employment

[Traduction]

Donc, nous avons recommandé l'an dernier, monsieur le président, que la solution de rechange du REER soit accordée dans les deux cas de sorte que ses solutions de rechange soient bien définies.

**Le sénateur Laird:** Compte tenu de la loi actuelle, c'est judicieux.

**M. Gillespie:** Je suis bien d'accord aussi.

**Le président:** Avez-vous d'autres observations, monsieur Neufeld?

**M. Neufeld:** J'ai écouté toute cette histoire avec intérêt. J'estime personnellement qu'il est toujours très difficile dans des cas particuliers de déterminer ce qui est légal ou pas. Je comprends tout à fait que c'est là la nature du monde compliqué dans lequel on vit, mais je ne pense pas que nous puissions nous en sortir. Tant que, par exemple, on considérera des dommages-intérêts d'une façon différente des allocations ou d'un revenu relatifs à la retraite, il nous faudra, dans les cas extrêmes, disposer d'un procédé qui nous en donne la preuve. Je crois qu'à l'avenir, nous serons aux prises avec d'autres cas qui seront également difficiles. Je pense qu'il y aura à l'avenir, d'autres cas qui seront tout aussi difficiles.

Nous essayons de résoudre un problème très précis en ce qui concerne notre régime fiscal. En effet, de plus en plus d'employeurs et d'employés s'arrangeaient pour qu'un paiement de cessation d'emploi soit versé à l'employé, en l'occurrence le cadre, qui voulait changer d'emploi, car il savait pertinemment, qu'avec cette façon de procéder, les coûts seraient en partie assumés par d'autres contribuables. Ces cas se produisaient de plus en plus souvent.

Nous nous sommes alors penchés sur cette situation pour voir ce que nous pourrions faire. Nous avons commencé par proposer que tout paiement n'excédant pas six mois constitue essentiellement un salaire et devrait être traité comme tel. Ce que nous avons fait, et je dois avouer, monsieur le président, que nous avons peut-être fait une erreur, c'est que nous avons permis d'investir ce paiement de six mois dans un contrat de rente à versements invariables. En outre, je serais enclin à penser qu'il faudra réétudier la question afin de déterminer si nous devrions réellement permettre que ce montant soit versé à un contrat de rente à versements invariables, si en fait il s'agit d'un salaire. Je crois que nous allons trop loin en permettant également que ce montant soit investi dans un régime enregistré d'épargne-retraite. En outre, la mesure actuelle, permettant d'investir un salaire de six mois ou un paiement de cessation d'emploi égal à ce salaire dans un contrat de rente à versements invariables, me semble quelque peu généreuse, lorsque le problème provient très souvent des raisons que j'ai citées. Comme je l'ai dit, il serait très difficile d'aller plus loin et de permettre qu'il puisse également être versé dans un REER.

**Le président:** Sauf qu'au départ, M. Neufeld, ce n'est pas l'employé qui est à l'origine du problème; voici ce que l'employé aurait dû éventuellement faire et je le lui aurais peut-être conseillé à tort: Il aurait dû prendre deux feuilles de papier. Sur la première, il aurait demandé: «L'offre que vous me faites concernant le paiement de cessation d'emploi est-elle



[Text]

intended to be a retirement allowance equivalent to a pension?"; and on the other the question, "Are you firing me, in effect, and throwing your weight around so as to force me to retire, and are you offering me this amount of money in lieu of damages?" Let the employer sign something. This is loaded, and I do not think the employer benefits in the long run from it. He makes a deal. He does not need the man, so he gets rid of him at the least cost.

**Senator Cook:** Do damages not only arise if there is wrongful dismissal? Must there not in theory be a wrongful dismissal to justify damages?

**The Chairman:** Well, the basic concept was wrongful dismissal.

**Senator Cook:** Yes. Well, if the employer has the legal right, the ordinary right, of termination, dismissal, call it what you like, how can you get the concept of damages into it?

**Mr. Gillespie:** Well, there is the implied feature that he should give him sufficient notice.

**Senator Walker:** Unless he does it for cause.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Dr. Neufeld:** This is a very important point, senator, and is actually one of the reasons why, after all these considerations, we decided that six months was an appropriate time; because I do not think there is any requirement for a notice longer than six months. So we have a situation here where, in most cases, a person who is given notice substantially less than the six months would not be entitled to damages, because he would have been given adequate notice.

**Mr. Gillespie:** I do not think our quarrel is with the taxing of the six months.

**Dr. Neufeld:** Would you agree that even that amount probably should not have an income averaging annuity provision?

**Mr. Gillespie:** Why not?

**Dr. Neufeld:** Because if it is income, why should it receive special treatment?

**Mr. Gillespie:** Well, it is not income. Really, it is damages.

**Dr. Neufeld:** It is not damages, because in most cases you do not have to have six months' notice.

**Mr. Gillespie:** If it is wages it is taxable. Now, where the confusion comes in is that very often damages are weighed, or the amount of damages is determined, by the amount of notice that should have been given; but there is a legal distinction to be made between damages and salary, or notice, or a termination payment. I think last year you suggested that the termination payment should not be afforded RRSP roll-over treatment because that should only apply in respect of an amount received as a retiring allowance; in other words, the notion providing for a taxpayer's retirement should apply. Termination payments were something different, in that they did not

[Traduction]

une allocation de retraite équivalente à une pension? Sur la deuxième feuille, il aurait demandé: «Me congédiez-vous, me forcez-vous à abandonner mon emploi et m'offrez-vous ce montant à titre de dommages-intérêts?» Il faut faire signer quelque chose à l'employeur. Les dés sont pipés et je ne pense pas que l'employeur profite de cette situation à long terme. Il conclut un marché. Il n'a plus besoin de cet employé, par conséquent, il se départit de ses services de la façon la moins coûteuse.

**Le sénateur Cook:** Les dommages-intérêts sont-ils versés uniquement s'il s'agit d'un congédiement injustifié? En théorie, faut-il que le congédiement soit injustifié?

**Le président:** Fondamentalement, il fallait que le renvoi soit injustifié.

**Le sénateur Cook:** Si l'employeur a le droit légal de mettre fin à un emploi, de congédier un employé, etc., comment pouvez-vous introduire la notion de dommages-intérêts?

**M. Gillespie:** Ecoutez, il est implicitement entendu qu'il doit lui donner un avis suffisant.

**Le sénateur Walker:** À moins d'avoir une bonne raison.

**M. Gillespie:** Oui.

**M. Neufeld:** C'est là un point très important, sénateur, et c'est en fait une des raisons pour lesquelles, après toutes ces considérations, nous avons décidé qu'un avis de six mois est suffisant; en effet, je ne crois pas qu'on en demande davantage. Ainsi, dans la plupart des cas, une personne à qui l'on aurait donné moins que six mois d'avis n'aurait pas droit aux dommages-intérêts puisqu'elle aurait reçu un avis suffisant.

**M. Gillespie:** Je ne crois pas que notre discussion porte sur l'imposition des montants équivalant à six mois de rémunération.

**M. Neufeld:** Seriez-vous d'accord pour dire qu'on ne devrait pas pouvoir utiliser même ce montant pour acheter un contrat de rente à versements invariables?

**M. Gillespie:** Pourquoi pas?

**M. Neufeld:** Parce qu'il s'agit d'un revenu, pourquoi alors un traitement fiscal spécial?

**M. Gillespie:** Mais il ne s'agit pas d'un revenu, mais bien de dommages intérêts.

**M. Neufeld:** Il ne s'agit pas de dommages-intérêts puisque dans la plupart des cas il n'est pas nécessaire de donner six mois d'avis.

**M. Gillespie:** S'il s'agit d'un salaire, il est imposable. La confusion provient du fait que souvent le montant de dommages-intérêts est fixé en fonction de l'avis qui aurait dû être donné. Mais il y a une distinction juridique à faire entre dommages-intérêts, salaire, et paiement de cessation d'emploi. Il faut aussi tenir compte de l'avis. Il me semble que vous avez dit l'an dernier qu'il ne faut pas que les paiements de cessation d'emploi puissent être transférés à un REER puisque ce choix n'est permis que pour une somme reçue comme une allocation de retraite; en d'autres termes, le critère essentiel, c'est que la somme doit être placée en vue de la retraite d'un contribuable.

[Text]

really provide for a taxpayer's retirement. I suggest however, that very often they do. I suggest that in the case of somebody who is fired at, say, age 45, and who receives a termination payment, that termination payment, in effect, does provide for his retirement to this extent, that if he finds other employment, say at age 46, and he subsequently retires at the ripe age, what he is going to receive at, say, age 65 from his new employer as a retirement allowance is going to be that much smaller.

**Mr. Haag:** Mr. Gillespie, I believe what you are arguing there is that whenever anyone changes employment he should have the opportunity of broadening his retirement base—his base of being able to provide for his retirement at the cost of the tax system.

**Mr. Gillespie:** No. I am saying he should be entitled to receive, if you like, retiring income, just as much retiring income as is available for RRSP roll-over treatment, in the event that he is fired or in the event that he is not.

**Dr. Neufeld:** Where it has proceeds or benefits that clearly come from retirement funds, they are, of course, eligible for being rolled over into other pension plans and other RRSP's; so that principle is clearly established. What we are talking about is really quite a different thing. We are talking about how you deal with the payment that a person receives when he leaves one employment and goes to another. It is because of that special situation, and the fact, as I mentioned, that we had seen a growing amount of abuses, that these provisions emerged. As I say, I am not sure that the issue as to whether this amount should be put into an income-averaging annuity contract is totally logical, bearing in mind that we are dealing with a payment that has tended, in fact, to be simply in the nature of income.

**Senator Cook:** Why should he get a tax break if he is lazy, incompetent or tipsy or won't go to work?

**Mr. Gillespie:** If he is fired for cause he is not going to receive anything, but if he is fired for other than cause he is going to be entitled to damages.

**Dr. Neufeld,** I don't think we are addressing ourselves solely to the abuses. I have certain real cases which I am dealing with where there was good reason for the employee's termination. Nobody is trying to abuse anything, but they are trying to determine just what he should do with the amount that he receives from his former employer, and these people are in a real dilemma.

**Mr. Haag:** Are these amounts in respect of long service?

**Mr. Gillespie:** That is the nub of the question, whether they are receiving damages or whether they are receiving amounts in respect of long service, and very often it is hard to determine.

**Mr. Haag:** I would have thought that the parties could come to an agreement whether or not the payment would be a

[Traduction]

Les paiements de cessation d'emploi ne répondent pas à ce critère; en effet, ils ne servent pas réellement à assurer au contribuable un revenu de retraite. Je prétends par contre que c'est souvent le cas. Si nous prenons l'exemple d'une personne qui est licenciée disons à 45 ans, et qui reçoit un paiement de cessation d'emploi; ce paiement sert en réalité à lui assurer un revenu de retraite dans la mesure où, si elle trouve un autre emploi disons à 46 ans, et qu'elle prend par la suite sa retraite à l'âge normal, le montant qu'elle recevra de son nouvel employeur, à l'âge de 65 ans, en tant qu'allocation de retraite, sera d'autant moins élevé.

**M. Haag:** Monsieur Gillespie, il me semble que ce que vous tentez de dire, c'est qu'une personne qui change d'emploi doit avoir l'occasion d'augmenter son revenu de retraite, aux frais du système fiscal.

**M. Gillespie:** Non. Je dis qu'elle doit pouvoir recevoir un revenu de retraite, comparable à celui que permet le transfert à un REER, qu'elle ait ou non été renvoyée.

**M. Neufeld:** Si cette personne touche des revenus ou des prestations qui proviennent évidemment d'un fonds de retraite, ces sommes peuvent bien sûr être transférées à d'autres régimes de pension et à des REERS. Ce principe est donc clairement établi. Ce dont nous parlons maintenant est tout à fait différent. Nous parlons du paiement qu'une personne reçoit lorsqu'elle quitte un emploi pour un autre. C'est pour régler une situation spéciale, et à cause du nombre croissant d'abus, dont j'ai déjà fait état, que ces dispositions ont été incluses. Comme je l'ai dit, je ne suis pas certain que la question de savoir si cette somme doit servir à acheter un contrat de rentes à versements invariables soit tout à fait logique, compte tenu du fait que nous parlons d'un paiement qui représente de façon générale un revenu.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi pourrait-il bénéficier d'avantages fiscaux s'il est paresseux, incompetent ou éméché ou s'il ne veut pas travailler?

**M. Gillespie:** S'il s'est mis dans son tort, il ne recevra rien mais s'il est congédié pour une autre raison, il aura droit à des dommages-intérêts.

**M. Neufeld,** je ne crois pas qu'il s'agit uniquement d'abus. Dans certains cas on avait de bonnes raisons de renvoyer l'employé. Personne n'essaie d'abuser de quoi que ce soit mais il faut déterminer ce qu'il doit faire au juste de la somme qui lui est remise par son ancien employeur; ces gens font face à un vrai dilemme.

**M. Haag:** Ces sommes sont-elles données pour un long service?

**M. Gillespie:** Voilà l'essentiel de la question: savoir s'ils reçoivent des dommages et intérêts ou des montants pour un long service; il est souvent très difficile de le déterminer.

**M. Haag:** J'aurais cru que les parties en seraient venues à un accord pour ce qui est de déterminer si le paiement doit être



[Text]

retirement allowance in recognition of long service; the employer and the employee would come to that agreement.

**Mr. Gillespie:** Very often they don't. Very often they come to some sort of agreement without the advice of counsel or their tax advisers. Subsequently they come to their tax advisers and say, "What do I do with it?" You then have very often to unravel a difficult set of facts to determine just what they should do. You can't go for an advance ruling, because it is a fait accompli.

**Dr. Neufeld:** I think that is genuinely one of those complicated areas because of the difficulty, and almost impossibility, of determining with complete certainty the nature of certain payments. One is not likely to get a totally satisfactory solution for all cases. What we tried to do here was to strike a reasonable balance between conflicts in that situation. I think it is a reasonable balance, knowing full well that it is not likely to suit every case in exactly the right way.

The other thing that I wish to emphasize is that without this kind of a check we would have a situation where executives could move from company to company to company and pile up their RRSP tax-sheltered income to very large amounts. We are talking about termination payments that can be in the hundreds of thousands of dollars, and it would be quite difficult to argue that one should permit that to go forward because we cannot in all cases determine precisely the nature of a payment.

**The Chairman:** Dr. Neufeld, I don't think we can assume that any employer, for instance, is giving away money, that the employee has the charm and is able to abstract the money from the employer. When you talk about these tremendous sums of hundreds of thousands of dollars and so on, if we just get down to the nub of the thing, the nub of the thing strikes me as being that maybe it would be a complete answer if you said "No matter what the circumstances of the termination of your employment, you can have either the RRSP or the income averaging." What is the objection to that?

**Dr. Neufeld:** The problem that we have, of course, is the revenue loss involved. I agree that a corporation is not going to willingly throw away money. However, it is also the case that if a corporation can give a termination payment in a non-taxable form the settlement that they can make with their employee will reflect that, because it will be worth more to the employee, and therefore the cost to the employer will be less.

**The Chairman:** It is not a non-taxable form. It is a deferral of tax form.

**Dr. Neufeld:** Well, a tax deferral, as we know, really involves a reduction in tax, and this is of substantial value for people who have the deferment.

**The Chairman:** Yes, but it is not non-taxable.

**Dr. Neufeld:** In the case of rolling it over into an RRSP it would be non-taxable as long as it stays in the RRSP.

**The Chairman:** It has to come out at 71.

[Traduction]

une allocation de retraite en reconnaissance de longs états de services; l'employeur et l'employé aurait convenu de cela.

**M. Gillespie:** Très souvent, ils ne le font pas. Très souvent ils en arrivent à une sorte d'accord sans consulter leur conseiller ou leurs conseillers fiscaux. Par la suite, ils demandent à leurs conseillers fiscaux: «Qu'en faire?» Très souvent, il faut alors démêler des faits difficiles pour savoir ce qu'ils devraient faire. On ne peut pas prévoir une décision préalable parce qu'il s'agit d'un fait accompli.

**M. Neufeld:** Je crois que c'est effectivement un problème complexe vu la difficulté, voire l'impossibilité, de déterminer avec certitude la nature de certains paiements. Il est peu probable que l'on obtienne une solution totalement satisfaisante dans tous les cas. Nous avons essayé d'en arriver à un équilibre raisonnable entre les conflits. L'équilibre est équitable, à mon avis, compte tenu du fait qu'une solution ne conviendrait pas tout à fait à tous les cas.

Je voudrais signaler autre chose: sans ce genre de contrôle il pourrait arriver que des cadres butinent de société en société et accumulent les profits de leurs revenus REER à l'abri de l'impôt, ce qui pourraient représenter des sommes très considérables. Nous discutons des paiements de cessation d'emploi qui sont de l'ordre de centaines de milliers de dollars et il serait très difficile de le permettre car nous ne pouvons pas préciser exactement la nature du paiement dans chaque cas.

**Le président:** Monsieur Neufeld, je crois que nous pouvons affirmer avec quasi-certitude qu'aucun employeur ne donne de l'argent, qu'aucun employé n'a assez de charme pour convaincre son employeur de lui en donner. Lorsque vous dites qu'il s'agit de sommes pouvant atteindre des centaines de milliers de dollars, ne suffirait-il pas de dire essentiellement: «Quelles que soient les circonstances de la cessation d'emploi, un employé peut choisir entre le REER ou une rente à versements invariables». Quelqu'un pourrait-il s'y objecter?

**M. Neufeld:** Il s'agit d'un problème de perte de revenu. Je suis d'accord: une société ne se départit pas volontiers de son argent. Toutefois, si elle peut aussi verser un paiement de cessation sous une forme non imposable, l'entente avec son employé reflétera ce fait car pour l'employé le montant sera plus élevé et, par conséquent, le coût pour l'employeur sera moindre.

**Le président:** Il n'y a pas exonération fiscale, mais imposition différée.

**M. Neufeld:** Comme nous le savons, l'imposition différée équivaut à un allègement fiscal toujours très prisé.

**Le président:** En effet, mais il ne s'agit pas d'une exonération fiscale.

**M. Neufeld:** Dans le cas où la somme est versée dans un REER, elle est exonérée d'impôt aussi longtemps qu'elle y demeure.

**Le président:** Elle en sort nécessairement lorsque le bénéficiaire du régime atteint 71 ans.

[Text]

**Dr. Neufeld:** At 71 it has to come out.

**Mr. Gillespie:** Dr. Neufeld, you talked earlier of executives moving from job to job and accumulating large amounts in their RRSPs. They may do so if you follow the *Blackstone* decision by structuring the termination negotiations, if you like, so that the amounts are agreed on before his employment is terminated. I just don't see why we have to fall back on an artificial distinction, or a fine distinction as set forth in the jurisprudence as to whether he puts an amount into an RRSP or not.

**Dr. Neufeld:** I think I have tried to say why we felt—it is probably my fault that I haven't said it clearly enough—we could not let the situation go on, that there was this increasing evidence of the thing being planned and structured so as to permit substantial sums to be put into a form that reduced the tax.

**The Chairman:** I have difficulty in accepting the statement that an employer would lend himself to creating that kind of situation, especially if he wanted to get rid of the man. I think the employer wants to fire the man; he has got him under contract and is stuck with him, and therefore has to work out some basis for dealing with him. Suppose he works out some basis. What is it then? Where do you put it? Is it an RSSP case then or is it an income averaging annuity?

**Senator Cook:** As a practical matter it is not very much money out of the pocket of the chief executive who makes the determination. He couldn't care less. It comes out of the shareholders' pockets.

**Mr. Haag:** Just to this point further, let me say that we have witnessed over the last three years the tremendous pressure that has been brought to bear on employers to arrange amounts to be disguised as damages. I think Dr. Neufeld's concern and my concern is that equal pressure would remount if several employees were allowed to contribute this full amount, the amount equivalent to six months' salary, into a registered retirement savings plan. The tax is deferred currently and, as we have all recognized—and we all know the background of registered retirement savings plans—the tax is well deferred.

**Senator Lang:** I am just wondering about an anomaly that occurred to me. I presume that this bill will take effect as of the date of the budget last year.

**Mr. Gillespie:** November 17.

**Senator Lang:** I was party to issuing a writ in June of last year for very substantial damages under this set of circumstances and the thing has not yet come to trial. It is supposed to be on the list now. I presume that this poor man is generally getting damages; that is what it is going to be; there are no two ways about it; it is a very bitter lawsuit. I presume now he will have to take six months equivalent in income.

[Traduction]

**M. Neufeld:** En effet.

**M. Gillespie:** M. Neufeld, vous avez parlé précédemment des directeurs qui changeaient souvent d'emploi et qui accumulaient de fortes sommes dans leur REER. Ils ont droit de le faire si l'on s'en tient à la décision *Blackstone*, en négociant convenablement le paiement de cessation d'emploi de façon que le montant de la somme soit arrêté avant la cessation d'emploi. Je ne vois pas pourquoi il faudrait recourir à une distinction artificielle, ou une distinction subtile, comme celle qu'établit la jurisprudence, afin de décider s'ils peuvent verser ou non une somme donnée dans un REER.

**M. Neufeld:** Je me suis sans doute mal exprimé, mais je voulais dire que selon nous, il ne faudrait pas laisser cette situation se poursuivre car il est de plus en plus évident qu'on en profite pour soumettre à un impôt réduit des sommes très importantes.

**Le président:** Je conçois difficilement qu'un employeur puisse prêter son concours à ce genre de manœuvre, particulièrement lorsqu'il veut se débarrasser d'un employé. Supposons qu'il veuille mettre cet employé à la porte; il est lié par le contrat de travail et doit donc trouver une façon de s'en accommoder. Supposons qu'il ait trouvé une solution pour se débarrasser de l'employé en lui versant une somme d'argent. Comment classer cette somme? Va-t-elle être versée au REER ou s'agit-il d'une rente à versements invariables?

**Le sénateur Cook:** Dans la pratique, l'argent ne viendra pas de la poche du directeur général qui tranche la question. Cela lui est totalement égal. L'argent vient de la poche des actionnaires.

**M. Haag:** Pour mettre encore plus l'accent sur cette question, je voudrais dire que ces trois dernières années, nous avons assisté à de très nombreux cas où de fortes pressions étaient exercées sur les employeurs pour qu'ils essaient de faire passer les sommes en question pour des dommages et intérêts. Comme M. Neufeld, je crains que des pressions semblables ne soient exercées si les personnes en question sont autorisées à verser la totalité de ces sommes, soit l'équivalent de six mois de salaire, dans un régime enregistré d'épargne-retraite. Actuellement, l'imposition d'une telle somme est effectivement différée, et nous connaissons tous la finalité véritable des régimes enregistrés d'épargne-retraite.

**Le sénateur Lang:** Je me pose la question à propos d'un cas qui s'est présenté à moi. Je suppose que ce projet de loi est entré en vigueur au moment du budget de l'année dernière.

**M. Gillespie:** Le 17 novembre.

**Le sénateur Lang:** En juin dernier, j'ai participé à l'émission d'un bref pour des dommages et intérêts très importants réclamés dans des circonstances analogues, et l'affaire n'a pas encore été jugée. Elle devrait l'être prochainement. Je suppose que dans un cas semblable, la victime obtient généralement des dommages et intérêts; c'est ce qui va se passer, il ne peut pas en être autrement; c'est une affaire très regrettable. Je suppose que mon client devra accepter l'équivalent de six mois de revenu.



[Text]

**Senator Cook:** He has got to win his case first.

**Senator Lang:** I am assuming that to be the case. He has a good lawyer.

**Mr. Haag:** May I make an observation on that point? This provision is effective for terminations occurring after November 16, not payments made. So, it is really a question of fact as to when the termination occurred.

**The Chairman:** I think we have certainly talked all over and through this question. It does not appear that we have anything more that can be usefully added. We will have to think about it.

Was there anything else, Mr. Gillespie?

**Mr. Gillespie:** There was one other recommendation, and that was that subsection 10(1.1) of the act not be repealed. This recommendation is found in the report under "Other Amendments."

**The Chairman:** To shorten this, this is interest and property taxes on vacant land. The committee stated in its report:

The Committee notes with concern, however, the proposal to repeal subsection 10(1.1) of the Act (clause 2 of the Bill). This subsection allowed taxpayers to add interest and property taxes to the cost of land held as inventory. The repeal of subsection 10(1.1) will mean that taxpayers holding land as inventory and not receiving income in a year will suffer a loss for that year which will not be recoverable if income is not earned in the previous year or any of the five succeeding years.

That is a factually and legally correct statement; but this is again a matter of the adjusted cost basis in terms of the treatment by a taxpayer who has vacant land of the carrying charges in connection with that land, and the question of whether or not those carrying charges, as and when he sells that land, and assuming he makes a profit on it—and that is the only time the question would arise—are deductible. Logically, it would seem to me that the carrying costs would be deductible.

**Dr. Neufeld:** I think they should, Mr. Chairman, and we certainly examined the point you make in your report. It is our feeling that certainly the cost of carrying should be part of the cost of the land on sale, and we also think that section 10 of the act does in fact permit that. We do not think that the consequences that were feared in the report would in fact follow. In other words, we share your concern, and we think that section 10 takes care of that concern.

**The Chairman:** If section 10 takes care of the problem we have stated and you are going to repeal it—

**Mr. Haag:** No, Mr. Chairman. Section 10(1.1) was put into the act in 1974, at a time when land developers were denied a current deduction for interest. Section 10(1.1) made it absolutely certain that the denied interest would be added to their cost of the land. It was inserted for greater certainty. With the repealing of the provision which denies the land developers the

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Il faudra d'abord qu'il gagne son procès.

**Le sénateur Lang:** Je suppose qu'il le gagnera. Il a un bon avocat.

**M. Haag:** Pourrais-je simplement ajouter une observation à ce sujet? Cette disposition s'applique lorsqu'il y a eu cessation après le 16 novembre, et non aux paiements effectués. Donc, il s'agit réellement de savoir quand la cessation a eu lieu.

**Le président:** À mon avis, nous avons certainement examiné cette question sous tous ses aspects. Il ne semble pas que nous puissions y ajouter quoi que ce soit d'utile. Nous devons y réfléchir.

Y a-t-il d'autres questions, monsieur Gillespie?

**M. Gillespie:** Il y avait une autre recommandation visant à ne pas abroger le paragraphe 10(1.1) de la Loi. Cette recommandation figure dans le rapport sous la rubrique «Autres amendements».

**Le président:** En bref, il s'agit d'impôt foncier et d'intérêt sur un terrain vacant. Le Comité a déclaré dans son rapport:

Le Comité s'inquiète néanmoins du projet d'abrogation du paragraphe 10(1.1) de la loi (article 2 du projet de loi). Ce paragraphe autorisait les contribuables à ajouter l'intérêt et l'impôt foncier au coût figurant dans un inventaire. L'abrogation du paragraphe 10(1.1) signifie que le contribuable qui possède des terrains figurant dans un inventaire et qui ne reçoit aucun revenu au cours d'une année subira une perte pour cette année qui ne pourra être recouvrée s'il ne déclare aucun revenu pour l'année précédente ou pour les cinq années suivantes.

Cette déclaration est parfaitement juste du point de vue juridique, mais il s'agit encore ici d'une question de rajustement des coûts en ce qui concerne le paiement par un contribuable, propriétaire d'un terrain vacant, des charges qui grèvent ce terrain, et la question se pose—et c'est la seule occasion où elle se pose—de savoir si ces frais sont déductibles lors de la vente du terrain, en supposant qu'il réalise un profit sur cette vente. Logiquement, il semble que les frais de détention devraient être déductibles.

**M. Neufeld:** Monsieur le président je crois qu'il faudrait une façon de pouvoir les déduire, et c'est dire que nous avons étudié le point que vous soulevez dans votre rapport. D'après nous, les frais de détention devaient faire partie du prix de vente du terrain et nous croyons aussi que l'article 10 de la loi le permet. Nous ne pensons pas que les conséquences que nous craignons dans le rapport se concrétisent. En d'autres termes, nous partageons votre inquiétude et nous pensons que l'article 10 apaise nos craintes.

**Le président:** Si l'article 10 a les effets que vous dites et que vous voulez l'abroger, il...

**M. Haag:** Non, monsieur le président, l'alinéa 10(1.1) a été inséré dans la loi en 1974, à une époque où les promoteurs fonciers n'étaient pas autorisés à déduire leurs intérêts. L'alinéa 10(1.1) garantit que l'intérêt sera ajouté au prix de revient du terrain. L'alinéa a été ajouté à la loi pour qu'il n'y ait plus d'ambiguïté. Si nous abrogeons la disposition qui empêche les

[Text]

current deduction interest, they now get the current deduction, and this section is no longer needed.

In the case of a land speculator, we feel that he will get, if the gain is taxed as an ordinary income transaction, the denied current deduction for interest. The current interest cost would be included in his cost of land, and he would therefore get relief and recognition for that interest cost at the time he sells his position in the land.

**The Chairman:** The difficulty with your statement, Mr. Haag, is that even though it will be perpetuated in the printed copy of the proceedings of today, we would not be able to use it in the event of a trial in which this issue came up.

**Mr. Haag:** I think the point of the interest and the land speculator is related to the question of valuing the inventory of the land speculator. The value of his inventory would be computed on the basis of the lower cost or market, and the cost would reflect his interest.

**Mr. Gillespie:** So, the interest and property taxes would be included in the cost of inventory?

**Mr. Haag:** Yes.

**Mr. Gillespie:** And that would be by virtue of what, general-ly accepted accounting principles?

**Mr. Haag:** Yes, I believe so.

**The Chairman:** Before adjourning, Dr. Neufeld, I want to call your attention to the fact that we had the Trust Companies' Association of Canada before us, and we thought they gave some useful information as a result of their study of this question. While what they were submitting was not related to the subject matter of the bill, there was some worthwhile evidence there, and we felt it warranted further examination. So, for your purposes, I think I should tell you that I feel that our report will include what we have recommended in connection with that. It will not affect the particular provisions of this bill.

**Dr. Neufeld:** I understand, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We will now adjourn until tomorrow morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

promoteurs fonciers de déduire les intérêts, ils ne peuvent le faire, et l'article devient superflu.

Dans le cas d'un spéculateur foncier, nous pensons que si ses gains sont imposés comme pour une transaction ordinaire sur les revenus, il pourra bénéficier de la déduction de l'intérêt en cause. Le coût de l'intérêt serait compris dans ce qu'il paie et, en conséquence, on lui tiendrait compte de ce coût à la vente du terrain.

**Le président:** Monsieur Haag, la chose n'est pas si facile, et même si ce que vous dites va être publié dans les délibérations d'aujourd'hui, nous ne pourrions pas nous en servir en cas de litige.

**M. Haag:** Je crois que ce qui intéresse le spéculateur foncier porte sur la question de la valeur du stock. Elle doit être calculée sur la base du coût le plus bas ou sur le coût du marché et le coût rendrait donc compte de l'intérêt.

**M. Gillespie:** Donc l'intérêt et la taxe foncière seraient inclus dans le coût du stock?

**M. Haag:** Oui.

**M. Gillespie:** Et cela pourrait se faire compte tenu des principes de comptabilité généralement acceptés?

**M. Haag:** Je crois que oui.

**Le président:** Avant de lever la séance, monsieur Neufeld, je voudrais attirer votre attention sur le fait que l'association des compagnies de fiducie du Canada a témoigné, et à votre avis, elle nous a donné des renseignements utiles sur cette question. Bien que ces renseignements ne se rattachent pas à l'objet du projet de loi, on y trouve néanmoins des éléments intéressants qui, à notre avis, justifient un autre examen. Donc, pour notre gouverne, je crois que je dois vous dire qu'à mon avis votre rapport devrait comporter les recommandations que nous avons faites à cet égard. Elles n'auront aucune influence sur les dispositions particulières de ce projet de loi.

**M. Neufeld:** Je comprends, monsieur le président.

**Le président:** Nous suspendons nos travaux jusqu'à demain matin.

La séance est levée.







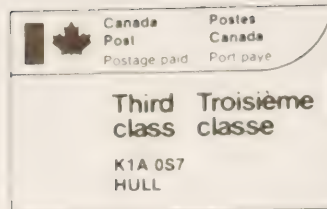












*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7  
*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Department of Finance:*

Dr. E. P. Neufeld, Assistant Deputy Minister;  
Mr. John Haag, Special Advisor, Tax Policy & Legislation  
Div.;  
Mr. A. Mitchell, Officer, Tax Policy & Legislation Branch.

### *Ministère des Finances:*

M. E. P. Neufeld, sous-ministre adjoint;  
M. John Haag, conseiller spécial, Division de la politique et  
de la législation de l'impôt;  
M. A. Mitchell, agent, Direction de la politique et de la  
législation de l'impôt.





First Session  
Thirty-first Parliament 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, November 29, 1979

Le jeudi 29 novembre 1979

**Issue No. 10**

**Fascicule n° 10**

**First Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-20, "An Act to amend the Income Tax Act to provide a tax credit in respect of mortgage interest and homeowner property tax"

**Premier fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-20, «Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'accorder un crédit d'impôt à l'intérêt hypothécaire et à l'impôt foncier»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable D. Roblin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur D. Roblin

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 1, 1979:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Roblin, P.C., for the Honourable Senator Hayden, moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-20, intituled: “An act to amend the Income Tax Act to provide a tax credit in respect of mortgage interest and homeowner property tax”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1 novembre 1979:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Roblin, C.P., pour l'honorable sénateur Hayden, propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-20, intitulé: «Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'accorder un crédit d'impôt à l'intérêt hypothécaire et à l'impôt foncier», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 29, 1979  
(15)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-20, "An Act to amend the Income Tax Act to provide a tax credit in respect of mortgage interest and homeowner property tax".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (Chairman), Beaubien, Buckwold, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Roblin and Walker. (12)

*Present, but not of the Committee:* The Honourable Senator Everett.

*In Attendance:* The following members of the advisory staff:  
Mr. T. Gillespie,  
Mr. C. Albert Poissant.

*Witnesses:*

Mr. A. Short, Director, Tax Policy and Legislation Branch.  
Mr. V. Krishna, Tax Policy Officer.

The Committee proceeded to the examination of the Bill and witnesses assisted therein by Messrs. Gillespie and Poissant, following which it was agreed to defer further consideration to a later date.

At 11:30 a.m. the Committee proceeded to the next order of business.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 29 NOVEMBRE 1979  
(15)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

La teneur du Bill C-20, «Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'accorder un crédit d'impôt à l'intérêt hypothécaire et à l'impôt foncier»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (président), Beaubien, Buckwold, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Roblin et Walker (12).

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Everett.

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. T. Gillespie,  
M. C. Albert Poissant.

*Témoins:*

M. A. Short, directeur, Direction de la politique et de la législation de l'impôt.  
M. V. Krishna, agent, Politique de l'impôt.

Le Comité entreprend l'examen du Bill et des témoins avec l'aide de MM. Gillespie et Poissant, après quoi il est convenu d'en différer l'étude plus approfondie.

A 11 h 30, le Comité entreprend l'ordre prochain de ses travaux.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 29, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-20, to amend the Income Tax Act to provide a tax credit in respect of mortgage interest and homeowner property tax.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** We have before us this morning Bill C-20, to amend the Income Tax Act to provide a tax credit in respect of mortgage interest and homeowner property tax.

We will follow our usual procedure. Our experts, first of all, will explain the scope, purpose and provisions of the bill. Mr. Poissant will begin.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, when you say we will follow our usual procedure, there is one thing that is different about this bill as opposed to previous legislation which we have studied in advance of its coming before us in the ordinary way: those other bills were quite acceptable in principle; there was no question of the principle involved. We have a rather interesting side issue here, in that this bill involves the addition of a very considerable expense in the budget, and for that reason it may be offensive in principle to some of us. I know that has nothing to do with the clauses of the bill as such, but we are in the predicament for the first time of examining a bill in advance of its coming before us in the ordinary way where the whole principle underlying the legislation may be offensive to us. I would hope that it would be very clear in our proceedings that by examining the clauses of the bill in a detailed way we are not in any way accepting the principle, or we are not necessarily accepting or dealing with principle underlying the bill.

**The Chairman:** Actually, the principle of a bill, as I understand it, is dealt with on second reading of the bill. This bill is not yet before the Senate; it is before the House of Commons. That is why we are studying the subject matter. We report on the bill. Actually, if the committee thinks it advisable, we can say that this report is in connection with the provisions and the applicability of the provisions of this bill. We have not discussed and we are not dealing with, the principle of the bill, which is a matter for the Senate itself at the time of second reading.

**Senator McIlraith:** That fully covers the point Mr. Chairman, as long we have that on record.

**The Chairman:** I should tell you that if we finish our study in good time this morning, I am trying to arrange to deal with one of the tax convention bills which there seems to be some little urgency about for some people, and it is a bill we dealt with last year but it died on the Order Paper. We did report it to the Senate, so there is nothing that is new in it. I am just

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 29 novembre 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9h 30 afin d'étudier la teneur du Bill C-20, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'accorder un crédit d'impôt à l'intérêt hypothécaire et à l'impôt foncier.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous sommes saisis ce matin du Bill C-20, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'accorder un crédit d'impôt à l'intérêt hypothécaire et à l'impôt foncier.

Nous nous en tiendrons à notre façon habituelle de procéder. Tout d'abord, nos conseillers vont expliquer la portée, l'objet et les dispositions du projet de loi. M. Poissant prendra la parole en premier lieu.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, lorsque vous dites que nous nous en tiendrons à notre façon habituelle de procéder, je dois ajouter que ce projet de loi est différent des autres, car nous devons l'étudier avant qu'il nous soit transmis de la façon ordinaire. Les autres mesures étaient tout à fait acceptables en principe; en fait il n'était nullement question de principe. Il se greffe sur le présent projet de loi une question secondaire assez intéressante en ce sens qu'il entraîne l'inscription au budget de dépenses supplémentaires considérables. C'est pourquoi certains peuvent y trouver à redire en principe. Par contre, je sais bien que ses dispositions ne sont nullement en cause mais nous nous trouvons pour la première fois dans la situation fâcheuse de devoir étudier un projet de loi avant qu'il ne nous soit transmis de la façon ordinaire alors que nous n'en appuyons pas forcément le principe. J'ose espérer qu'il sera mentionné très clairement dans le procès-verbal que, même si nous en étudions exhaustivement les dispositions, nous n'en acceptons nullement le principe ou du moins, que nous n'étudions pas nécessairement le principe fondamental du projet de loi.

**Le président:** Si je comprends bien, le principe d'un projet de loi est en fait étudié lors de la deuxième lecture. Ce projet de loi n'a pas encore été soumis au Sénat. Il est actuellement devant la Chambre des communes. Voilà pourquoi nous en étudions la teneur. Nous devons en faire rapport. A vrai dire si le Comité le juge bon, nous pouvons dire que ce rapport portera sur les dispositions du projet de loi pour déterminer dans quelle mesure elles sont applicables. Nous n'avons pas étudié et nous n'étudions pas le principe du projet de loi, tâche dont le Sénat devra s'acquitter lors de la deuxième lecture.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, c'est parfait tant que le procès-verbal en fait mention.

**Le président:** Je devrais vous dire que, si nous finissons d'étudier la teneur de ce projet de loi dans un délai raisonnable ce matin, j'essaierai de faire en sorte que le Comité étudie un des projets de loi sur les conventions en matière d'impôt, quelque peu urgente pour certains; il s'agit d'un projet de loi que nous avons abordé l'an dernier mais qui est resté au

[Text]

awaiting confirmation that there will be somebody available from the department.

**Senator Molson:** Did we report it without amendment?

**The Chairman:** Yes, we did, and I have just been advised that there will be somebody here from the department, so we may as well get it off our plate.

**Mr. C. Albert Poissant, adviser to the Committee:** Honourable senators, Bill C-20, as the chairman mentioned to you, seems to be a very simple and short bill, about 10 pages, and we will go through the technical explanation of it. I shall start immediately.

The purpose of Bill C-20 is to give a tax credit on mortgage interest and property tax. It is going through by way of a tax credit rather than income deduction. The maximum in 1982 will be computed as follows:

(A) Property tax at flat rates to homeowners of \$250 and

(B) There will be either the lower of

(1) \$1,250 and

(2) Interest paid multiplied by 25 per cent.

The lower of those two figures added to the \$250 will be the maximum tax credit that you will be entitled to in 1982. This is going to be on the basis of a phase-in period.

**The Chairman:** What is the first period provided for in the bill for the benefit to become effective? Is it 1979 or 1980?

**Mr. Poissant:** I am going to explain the phase-in period; now, Mr. Chairman. In 1979 there will be 25 per cent of (A) plus (B), which means 25 per cent of the property tax and (B) the interest deductible. In 1980 you have 50 per cent, in 1981 you have 75 per cent until it reaches full deduction of tax credit in 1982 of 100 per cent.

Now, what are the conditions to get a tax credit? First, it will be available only to Canadians who are resident at any time in the year. That is to say that if you are a Canadian resident on December 15 in any year, then you will be entitled to the full amount of the tax credit, again depending on other conditions later on.

**Senator Desruisseaux:** Will this apply only to individuals?

**Mr. Poissant:** Only individuals will be entitled to the tax credit.

**The Chairman:** Individuals who are Canadian residents?

**Mr. Poissant:** Yes, and then there will be a prescribed form to be filed with your tax return and with the receipts. That is in the act, that you will have to submit the receipts. That is called for in section 122.3(4), on page 3 of the bill.

No amount may be deducted under this section for a taxation year by an individual unless he completes and files any form prescribed for the purposes of this section containing prescribed information.

That is a must. So much for the basic conditions. We will now start to deal with the property tax. Property tax is not

[Traduction]

*Feuilleton* et que nous avons rapporté au Sénat; il n'y a par conséquent rien de nouveau. J'attends tout simplement que la présence d'un fonctionnaire du ministère me soit confirmée.

**Le sénateur Molson:** Avons-nous rapporté ce projet de loi sans amendement?

**Le président:** Oui, et je viens d'apprendre qu'un fonctionnaire du ministère sera présent. Nous pourrions donc commencer.

**M. C. Albert Poissant, conseiller du Comité:** Honorables sénateurs, le bill C-20, comme le président l'a mentionné, semble être une mesure législative très simple et très peu volumineuse car elle n'a que dix pages. Nous expliquerons tout d'abord les questions techniques. Je commence à l'instant.

Le bill C-20 vise à accorder un crédit d'impôt pour l'intérêt hypothécaire et l'impôt foncier. Le crédit d'impôt a été préféré aux déductions d'impôt. Le maximum prévu pour 1982 sera ainsi calculé:

(A) Un impôt foncier de \$250 à un taux uniforme au propriétaire; et

(B) Le moins élevé des deux montants suivants

(1) \$1,150 ou

(2) les intérêts payés multipliés par 25%.

Le montant le moins élevé ajouté aux \$250 donnera le crédit d'impôt maximum auquel vous aurez droit en 1982. Le tout s'effectuera progressivement.

**Le président:** Selon ce projet de loi, quelle est la première année où ces avantages entrent en vigueur? Est-ce 1979 ou 1980?

**M. Poissant:** Je vais vous expliquer, monsieur le président. Le tout s'effectuera progressivement: en 1979, 25% de (A) plus (B), ce qui signifie 25% de l'impôt foncier et (B) les intérêts déductibles; en 1980, 50%; et en 1981, 75%, jusqu'à ce que la déduction du crédit d'impôt atteigne 100% en 1982.

Quelles sont les conditions pour obtenir un crédit d'impôt? En premier lieu, seul un particulier qui résidait au Canada à une date quelconque de l'année pourra en profiter, c'est-à-dire que si, le 15 décembre, vous êtes résident canadien, vous avez droit au montant total du crédit d'impôt, le tout étant bien sûr fonction d'autres conditions.

**Le sénateur Desruisseaux:** Ce crédit d'impôt s'applique-t-il uniquement aux particuliers?

**M. Poissant:** Seuls les particuliers y auront droit.

**Le président:** Devra-t-il s'agir de particuliers qui sont des résidents canadiens?

**M. Poissant:** Oui. Et ils devront produire une formule prescrite avec leurs déclarations d'impôt et les reçus. La loi prévoit qu'ils devront produire des reçus. C'est ce que prévoit la clause 2, paragraphe 122.3(4), à la page 3 du bill.

Un particulier ne peut déduire pour une année d'imposition une somme en vertu du présent article s'il n'a rempli et produit une formule prescrite aux fins du présent article et portant les renseignements prescrits.

Voilà tout ce qu'il y a à dire sur les conditions fondamentales et nécessaires. Examinons maintenant l'impôt foncier dont



*[Text]*

much in Bill C-20. In fact, it looks simple. So long as you own a house you can deduct at maturity, which is in 1982, \$250, and that applies whether it has been paid or not. It will be applicable or deductible only by the sole owner.

There might be a little problem there. I do not know why this is restricted to the sole owner. Perhaps the interest payment could be applicable to both spouses in a joint ownership. Property tax is dealt with on page 2 of the bill in subclause (2), where it says.

(i) the product obtained when the number of months in the year at the commencement of which months he was the sole owner of his qualified home . . .

**Senator Buckwold:** Does that mean that if you have a joint ownership with your wife you would not be qualified? Many homes are owned jointly by both spouses.

**Mr. Poissant:** Well, subclause (2)(a)(ii) states:

(ii) the aggregate of amounts each of which is the amount in respect of a month in the year at the commencement of which month he and any other person owned the individual's qualified home . . .

I take that to mean that if it is held in joint ownership the entitlement applies to both.

**Senator Walker:** It does not say that at all.

**Senator McIlraith:** It says the opposite.

**Senator Walker:** How do you infer that?

**Mr. Gillespie:** It says in subparagraph (ii): "... he and any other person . . ."

**Senator Walker:** I am sorry. You are referring to subparagraph (ii).

**Mr. Poissant:** That is right.

**Senator Buckwold:** May I clarify that? I gather that means that homes that are jointly owned by husband and wife would qualify for the property tax deduction. How would it be divided? Would it be divided between the two incomes?

**Mr. Poissant:** There is a formula which I will explain later. I have a slide to cover that.

**Senator Molson:** On your slide there you indicate that receipts must be filed, but then you say "whether it is paid or not." How would you get a receipt if it was not paid?

**Mr. Poissant:** The mechanism is that so long as you own a qualified home that is sufficient. You receive the \$250. You do not have to submit receipts for that part, but in the prescribed form, which I have not seen, I presume it says, "Do you own a home?" You say, "Yes." "Is it a qualified home?", and so on and so forth. So long as you can answer the questions appropriately, you will receive the \$250. The receipts, I would think, would be almost exclusively in connection with the interest.

**Mr. R. Alan Short, Director, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance:** Perhaps I could clarify the

*[Traduction]*

le bill ne parle pas beaucoup. Si vous êtes propriétaire d'une maison vous pourrez déduire \$250 à l'échéance, c'est-à-dire en 1982, que cet impôt ait été payé ou non. Mais seul le propriétaire unique pourra en faire la demande ou obtenir le crédit.

Cela pourrait poser un petit problème. Je ne comprends pas en fait pourquoi cette possibilité est réservée au propriétaire unique. Le paiement des intérêts pourrait peut-être concerner deux conjoints co-propriétaires. Le bill parle de l'impôt foncier à la page 2, au sous-alinéa (2)a(i) là où il est question du total.

(i) du produit obtenu en multipliant le nombre de mois dans l'année au commencement desquels il était l'unique propriétaire de son logement admissible . . .

**Le sénateur Buckwold:** Cela signifie-t-il que dans le cas d'une copropriété avec votre femme vous n'y auriez pas droit? Beaucoup de maisons sont en copropriété.

**M. Poissant:** Le sous-alinéa (2)a(ii) stipule:

(ii) le total des montants, dont chacun se rapporte à un mois de l'année au commencement duquel le particulier et n'importe quelle autre personne étaient propriétaires du logement admissible du particulier . . .

A mon avis cela signifie que les copropriétaires sont admissibles.

**Le sénateur Walker:** L'article ne dit pas du tout cela.

**Le sénateur McIlraith:** Il dit même le contraire.

**Le sénateur Walker:** Comment en arrivez-vous là?

**M. Gillespie:** Je lis, au sous-alinéa (ii): « . . . le particulier et n'importe quelle autre personne . . . »

**Le sénateur Walker:** Je regrette, mais vous lisez le sous-alinéa (ii).

**M. Poissant:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Puis-je l'expliquer? J'en déduis qu'une maison appartenant conjointement au mari et à la femme serait admissible au crédit d'impôt foncier. Comment ce crédit pourrait-il être divisé? Serait-ce selon les deux salaires?

**M. Poissant:** Il existe effectivement une formule dont je parlerai plus loin. J'ai même une diapositive sur ce sujet.

**Le sénateur Molson:** Sur celle que vous montrez actuellement vous précisez que les reçus doivent être produits, mais vous affirmez en même temps « que les impôts soient payés ou non. » Comment pourriez-vous avoir un reçu si vous ne les avez pas payés?

**M. Poissant:** Le mécanisme est le suivant: vous y avez droit du moment que vous êtes propriétaire d'une maison et vous recevrez \$250. Vous n'avez pas à soumettre des reçus pour ce montant-là, mais dans la formule prescrite que je n'ai pas encore vue, je suppose qu'il est dit: « Êtes-vous propriétaire de maison? » Vous répondez: « Oui. » « Votre maison est-elle admissible? », et ainsi de suite. Aussi longtemps que vous donnez les bonnes réponses, vous avez droit aux \$250. Les reçus, me semble-t-il, ont exclusivement trait aux intérêts.

**M. R. Alan Short, directeur, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances:** Je pourrais

[Text]

point raised concerning joint ownership of the home. Subsection 122.3(2), which is on page 2 of the bill, provides in paragraph (a) for two amounts. The amount in subparagraph (a)(i) is for the person who is the sole owner of the house. That makes a calculation by reference to the number of months in the year in which he was the sole owner. The calculation in subparagraph (a)(ii) is where the homeowner is a joint owner and there the amount of the credit to which he is entitled takes into account that there will be two, or in some cases more, persons claiming the credit. They will obtain the credit, but it will be reduced on a pro rata basis. Consequently, whether the taxpayer is sole owner or a joint owner of a house, he will be entitled to a credit in respect of property taxes.

A further point of clarification is that there is no need to file the receipt in respect of the property taxes paid, because the amount of the credit is unrelated to the amount paid as property tax.

Indeed, the credit would be available even if there were no property taxes paid. In certain provinces, the taxes may have been paid on his behalf by somebody else, if he were on certain welfare programs or qualified for some kind of relief. That would vary depending on the province.

**The Chairman:** Mr. Short, what you are really dealing with in the first year is \$250, and you are sorting it out.

**Mr. Short:** The property tax credit for the person who is the sole owner of the house for a whole year when the system is matured will be \$250, yes.

**The Chairman:** No matter what the amount of tax.

**Mr. Short:** No matter what the amount of tax; that is correct.

**Senator Cook:** If the tax is less than \$250, would you still get the \$250?

**Mr. Short:** Yes, you will get \$250. It is unrelated to the amount of property tax paid. It is entirely unrelated. I might explain in a way why it is unrelated to the property tax paid. It is because the property tax is a matter strictly of provincial jurisdiction and within the provinces it falls within the various municipalities and jurisdictions. The reliance of various jurisdictions on the property tax varies enormously from one jurisdiction to another. It was felt that it would be quite inappropriate to have the amount of the credit vary simply because of the way in which a province and a municipality chose to raise revenues.

Some provinces will rely more heavily on income and sales taxes, for example, and other levies, and they will have arrangements for fiscal transfer between the province and the municipality. It was felt, therefore, that in such circumstances to have the credit tied to the actual amount of property tax paid would have tax paid would have had quite different results in different parts of the country and we were anxious to avoid that.

**The Chairman:** Mr. Short, according to the title of the bill it is a homeowner property tax. If the \$250 is entirely unrelated

[Traduction]

peut-être donner des éclaircissements au sujet de la copropriété d'une maison. Le paragraphe 122.3(2) qui se trouve à la page 2 du bill prévoit à l'alinéa a) deux montants. Le sous-alinéa a)(i) vise le propriétaire unique d'une maison et dans ce cas-là le calcul est effectuée en fonction du nombre de mois dans l'année au commencement desquels il était l'unique propriétaire. Dans le sous-alinéa a)(ii) au contraire, le cas visé est celui de la copropriété et alors le montant du crédit disponible tient compte du fait que deux et parfois plus de deux personnes demanderont le crédit. Elles l'obtiendront, mais il sera réduit proportionnellement. Que le contribuable soit l'unique propriétaire d'une maison ou qu'elle lui appartienne en copropriété, il aura par conséquent droit au crédit d'impôt foncier.

Voici un autre éclaircissement: il n'est pas nécessaire de déposer le reçu des impôts fonciers payés, puisque le montant du crédit n'est pas lié à la somme payée en impôt foncier.

Bien plus, ce crédit serait disponible même si cet impôt n'avait pas été payé. Dans certaines provinces, les impôts auraient pu être payés par une autre personne en son nom, si par exemple un individu reçoit des prestations de bien-être social ou une autre forme d'aide. Cela varie donc d'une province à l'autre.

**Le président:** Monsieur Short, la première année il n'est question que d'une somme de \$250 et vous nous en expliquez le mécanisme.

**M. Short:** Le crédit foncier auquel le propriétaire unique d'une maison a droit au cours d'une année, lorsque le système sera pleinement appliqué, est bien de \$250.

**Le président:** Indépendamment du montant total des impôts.

**M. Short:** C'est cela, indépendamment de ce montant.

**Le sénateur Cook:** Et si cet impôt était inférieur à \$250, est-ce qu'on obtiendrait la même chose?

**M. Short:** Oui, vous recevrez \$250, car ce montant est absolument sans rapport avec l'impôt foncier. J'aimerais vous expliquer brièvement pourquoi. Il faut se rappeler que l'impôt foncier relève exclusivement des provinces et même qu'il est de la compétence des municipalités mais ces administrations ne dépendent pas toutes au même degré de cet impôt foncier. On a donc estimé qu'il ne serait indiqué de faire varier le montant du crédit simplement en fonction du mode de perception des revenus d'une province ou d'une municipalité.

Les revenus de certaines provinces proviennent parfois davantage de l'impôt sur le revenu des particuliers et des taxes de vente, par exemple, ou d'autres taxes, et elles auront peut-être conclu des ententes de péréquation avec les municipalités. Le fait de lier le crédit d'impôt au montant réel d'impôts fonciers payés aurait eu des effets très différents dans les diverses parties du pays et nous voulions à tout prix éviter cela.

**Le président:** Monsieur Short, d'après son titre, le bill a pour objet le crédit d'impôt foncier du propriétaire. Si les \$250



[Text]

to that tax, how do you relate those two things and justify the title?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, I believe that the credit in subsection (2) is a proxy for the property tax. The underlying purpose was to provide some measure of relief in respect of mortgage interest and property taxes. That being the purpose, I think that purpose is reflected in the title of the bill.

**Senator Laird:** There is one other technical problem, Mr. Chairman, that perhaps Mr. Short could direct a comment to. He was talking in terms of joint ownership. I trust that it is not confined to joint ownership as we know it in the Province of Ontario but is also applicable to tenancy in common.

**Mr. Short:** Yes.

**The Chairman:** We will let Mr. Poissant continue without interruption. Perhaps honourable senators will save their questions until he has finished.

**Senator Walker:** Shall we have a chance to question him?

**The Chairman:** Oh yes.

**Mr. Poissant:** That is for the property tax. Now for the eligible interest. As Mr. Short was saying, in the case of interest it must be paid in full or on account. You must have paid sufficient interest if you want to calculate your tax credit, and it has to be interest paid on a qualified indebtedness, which will be explained later. You must have a legal obligation to pay the interest. I am reading from page 4, subsection (7). There must be a legal obligation to pay the interest. It must be for the taxation year or the year immediately preceding the taxation year. It means that the interest paid in the year in which you do not take your tax credit may be accumulated in the following year. There might be an advantage here. You will have noticed previously that the tax credit this year is only 25 per cent of what it will be at maturity. If you do not use it this year, you can postpone it until the following year, at which time you get a tax credit of 50 per cent. In year two if you want to postpone your tax until year three, you get a tax credit of 75 per cent instead of 50 per cent. It is a question calculation. It may or may not be to your benefit to do that, but certainly there is a carry-forward provision for one year.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, I am sorry, but I have to ask a question. Is that not carried forward automatically? In other words, the first year you get 25 per cent; and the second year you get 50 per cent, even if you did not claim it on the first year.

**Mr. Poissant:** In year two of the program—that is, in 1980—you are allowed 50 per cent of the interest you are claiming. Therefore you figure the amount of interest paid and your property tax. Instead of making the calculation in year one, if you make it in year two you get 50 per cent, because the bill says the credit for year two is 50 per cent of the interest paid in that year or the interest paid in the previous year. Therefore, if you have not claimed any in the previous year, you claim it all in year two.

[Traduction]

sont absolument indépendant de cet impôt, pourquoi en parler ici et comment justifiez-vous le titre du bill?

**M. Short:** Monsieur le président, je crois que le crédit dont il est question au paragraphe (2) est en fait l'impôt foncier. Il s'agissait essentiellement d'accorder un certain dégrèvement au chapitre de l'intérêt hypothécaire et de l'impôt foncier. C'était le but, qui est très bien exprimé d'ailleurs dans le titre du bill.

**Le sénateur Laird:** Il existe, monsieur le président, un autre problème technique, auquel M. Short pourrait s'attaquer. Il parlait de co-propriété. Je crois qu'il ne s'agit pas seulement de co-propriété comme on l'entend dans la province de l'Ontario, mais au co-propriétaires de biens.

**M. Short:** Oui.

**Le président:** Nous permettrons à Monsieur Poissant de continuer sans l'interrompre. Les honorables sénateurs poseront leurs questions lorsqu'il aura fini de parler.

**Le sénateur Walker:** En aurons-nous l'occasion?

**Le président:** Oui.

**M. Poissant:** Voilà pour l'impôt foncier. Quant à l'intérêt admissible, il s'agit, comme le disait monsieur Short, d'une somme en versement ou en paiement intégral de l'intérêt sur la dette admissible. Pour calculer le crédit d'impôt, il faut avoir payé suffisamment d'intérêt. Il faut que ce soit de l'intérêt payé sur une dette admissible, ce qui sera expliqué plus tard. Je tire ces renseignements du paragraphe (7) de la page 4. Il faut être tenu de payer l'intérêt. Il faut que ce soit pour une année d'imposition ou pour l'année qui la précède immédiatement. L'intérêt payé durant l'année, au cours de laquelle vous ne profitez pas de votre crédit d'impôt peut donc être reporté à l'année suivante. Cela peut être avantageux. Vous avez déjà constaté que le crédit d'impôt ne sera cette année que de 25 p. 100 de ce qu'il sera à l'échéance. Si vous ne l'utilisez pas cette année, vous pouvez le reporter à l'année prochaine; vous aurez alors un crédit d'impôt de 50 p. 100. Dans deux ans, si vous voulez reporter votre impôt jusqu'à la troisième année, votre crédit d'impôt sera de 75 p. 100 au lieu de 50 p. 100. C'est une simple question de calcul. Il peut être ou non avantageux de le faire mais il existe certainement une prévision de report sur les exercices postérieurs pour une année.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, je regrette, mais je dois poser une question. Cela n'est-il pas reporté automatiquement? Autrement dit, la première année vous obtenez 25 p. 100, la deuxième année 50 p. 100 même si vous ne l'avez pas déclaré au cours de la première année?

**M. Poissant:** Dans la deuxième année du programme, soit, 1980, vous avez droit à 50 p. 100 de l'intérêt que vous déclarez. Vous calculez donc le montant de l'intérêt payé et de votre impôt foncier. Au lieu de faire le calcul durant la première année du programme, si vous le faites au cours de la deuxième vous avez un crédit de 50 p. 100, parce que le projet de loi prévoit que le crédit, pour la deuxième, est 50 p. 100 de l'intérêt payé durant l'année et de l'intérêt payé l'année précédente. Si vous ne l'avez donc pas déclaré l'année précédente, vous déclarez l'ensemble au cours de la deuxième année.

[Text]

**Senator Buckwold:** I understand that.

**Mr. Poissant:** Eventually it may get to 100 per cent.

**Senator Buckwold:** If by any chance one bought a house and took out a mortgage in the second year of the program, one would be entitled to 50 per cent.

**Mr. Poissant:** Yes, 50 per cent if you claim it in the second year of the program. But if you claim that interest in year three of the program, you would be entitled to 75 per cent deduction. You get an extra 25 per cent calculation of your interest.

The interest must be paid on a debt on a qualified home, which will be defined later. That is, of course, the interest that is not deductible, or otherwise reimbursable. Let us say you are paying interest on a mortgage and a home, part of which is rented, if you deduct from your rental income part of the interest payment on your mortgage, you cannot claim that against the tax credit. You can only claim on that portion of the home that you occupy yourself. Are there any questions on that point?

What is a qualified home? A qualified home is defined at the bottom of page 4, in subclause (7)(c) of the bill. A qualified home, in a sense, is a self-contained domestic establishment. It must be a home in Canada. It could also be a share or a unit of a housing corporation, but that share or unit must give you a right to inhabit the home of that corporation or condominium. Investment in a share of that type of condominium will be regarded as a qualified home for the purpose of Bill C-20.

You may own a home jointly or otherwise, that is to say by, yourself alone or with your wife. It must be a house ordinarily inhabited by an individual, a spouse, or a former spouse. There is a problem here, which was mentioned in a newspaper article. Let us say that the total amount of alimony which a man has to pay to his ex-wife includes the interest. In such a case, she will take the alimony and pay the interest on the house that she occupies. But if in the agreement you pay a certain monthly amount and also the interest on the mortgage, the fact that you do not occupy the house yourself means that the interest will not be deductible in your calculation.

This is a problem which should be solved. It might be a question for the witnesses from the department. It can be a house occupied by one's child. Also included in the definition of "qualified home" is the contiguous land of not more than one acre. If you can prove that more than one acre is needed for your enjoyment of the house, you may be able to obtain the interest deduction on land of more than one acre.

To continue the definition of a "qualified home", where two homes are owned, which one will be considered as the qualified home? The bill says that it will be the one ordinarily and principally inhabited. One may elect on a prescribed form which one of the two houses is the qualified home. Let us say that your wife owns one home and you own another and it is

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Je comprends cela.

**M. Poissant:** Vous pouvez éventuellement obtenir un crédit d'impôt de 100 p. 100.

**Le sénateur Buckwold:** Si, par hasard, quelqu'un achète une maison et souscrit une hypothèque au cours de la deuxième année du programme, il aurait droit à ce 50 p. 100.

**M. Poissant:** Oui s'il en fait la demande au cours de la deuxième année du programme. Mais s'il en fait une demande au cours de la troisième année du programme, il aurait droit à une déduction de 75 p. 100. Il y aurait un autre 25 p. 100 d'intérêt.

L'intérêt doit être payé sur une dette contractée à l'achat d'un logement admissible: sa définition sera donnée plus tard. C'est à dire, bien entendu, l'intérêt qui n'est pas deductible, ou remboursable d'une autre manière. Disons que vous payez des intérêts hypothécaires dans un immeuble, dont une partie est louée, si vous déduisez de votre loyer une partie de l'intérêt de votre hypothèque, vous ne pouvez pas le réclamer comme exemption d'impôt. Vous pouvez réclamer que pour la partie du logement que vous occupez vous-même. Y a-t-il des questions sur ce sujet?

Qu'est-ce qu'un logement admissible? La définition en est donnée au bas de la page 4, à l'alinéa 7(c) du bill. Dans un sens, un logement admissible s'entend d'un établissement domestique autonome. Cette maison doit être au Canada. Ce peut être aussi une partie ou une unité d'une société d'habitation, mais cette partie ou cette unité doit vous conférer le droit d'habiter cette maison ou ce condominium. Ce genre de maison ou de condominium constitue un logement admissible, aux termes du bill C-20.

Vous pouvez être co-proprétaire ou autrement d'un logement c'est-à-dire seul ou avec votre épouse. Ce doit être un logement normalement habité par une personne, une épouse ou une ancienne épouse. Il y a ici un problème qui a été soulevé dans un article de journal. Supposons que le montant total de la pension alimentaire qu'un homme doit verser à son ex-épouse comprenne l'intérêt. Dans ce cas, elle prendra la pension alimentaire et paiera l'intérêt sur le logement qu'elle occupe. Si, selon l'accord, l'homme verse une mensualité qui comprend l'intérêt hypothécaire, l'intérêt cesse d'être deductible du fait qu'il n'habite pas lui-même le logement.

C'est un problème qui aurait dû être réglé. On pourrait interroger les témoins du ministère à ce sujet. Le logement peut également être habité par le fils ou la fille du propriétaire. La définition de «logement admissible», comporte également une exception, lorsque la superficie totale du terrain sous-jacent au logement dépasse une acre. Si vous pouvez prouver que plus d'une acre vous est nécessaire pour la jouissance du logement, vous pourrez obtenir une déduction d'intérêt sur cet excédent.

Voyons la suite de la définition du «logement admissible»; dans le cas d'un particulier propriétaire de deux logements, lequel des deux sera considéré comme logement admissible? Le bill décide que ce sera le logement habité ordinairement et principalement. Il est possible de désigner en la forme prescrite l'un des logements comme étant le logement admissible. Sup-



*[Text]*

not easy to decide which one you would wish to qualify. Presumably the one on which you do not pay any mortgage interest will also qualify, so you will probably elect to designate the other the qualified home.

The bill also says that a qualified home of an individual will be the one ordinarily inhabited by him or a member of his family, owned by him and available without interruption to him or a member of his family. Such a person would probably not have to live in the house full time. It would qualify if it was available to a member of the owner's family without interruption. I suppose that that means, for example, that if you live in town and have a summer place which is available without interruption, this could be a qualified home, and if there is a mortgage on it, with interest to be paid, this will be deductible. I understand that a mobile home will qualify, incidentally.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, may I ask what the word "subjacent" means? I am afraid I am not familiar with it.

**Mr. Gillespie:** It means "underneath".

**Mr. Poissant:** I would say that it means the land underneath and surrounding the house.

Non-qualified homes, as is made clear in the act, are secondary homes, homes for seasonal occupancy, homes for recreational purposes, and homes that are producing income. You may have a home, but if for six months of the year you sublet it, it will not qualify for that period as a qualified home, because the interest will be deductible from with your rental income, so you get the benefit anyway.

If you have two homes and one has been chosen as a qualified home, the other one will not be qualified. In a sense these five possibilities will not be qualified homes for the purpose of the tax credit.

Now, you will remember that to come under the provisions of the act a taxpayer must be a Canadian resident, he has to own the property absolutely or jointly, and the property must be a qualified home. With regard to the debt on that home, what kind of debt can be regarded as qualified? The bill says that the debt must be on the qualified home itself. A distinction is drawn between debts existing before September 18, 1979, and those incurred after. That means that it did not have to be strictly a mortgage in the period before the bill was tabled. The bill says "a debt". That makes it more accessible. If you had simply a bank accommodation, in the sense that the bank says, "we will make you a bank loan as long as you do not take a mortgage on your house," then the interest paid on that type of debt will be eligible. In the case of those people taking on a debt after the bill was tabled, it will have to be a mortgage, or a similar obligation.

*[Traduction]*

posons qu'un particulier et sa femme possède chacun un logement; il ne sera pas facile de dire lequel des deux sera logement admissible. Généralement, celui sur lequel les conjoints ne verseront pas d'intérêt hypothécaire sera aussi admissible, à moins qu'ils ne choisissent de faire considérer l'autre comme tel.

Le bill stipule également que le logement admissible d'un particulier est ordinairement habité par lui ou par un membre de sa famille, qu'il appartient au particulier et est continuellement disponible au particulier ou à un membre de sa famille. Il n'est sans doute pas indispensable d'habiter constamment le logement. Celui-ci reste admissible s'il est continuellement disponible à un membre de la famille du propriétaire. Cela doit signifier que si un particulier vit en ville et possède un chalet qui lui est accessible continuellement, ce chalet peut être un logement admissible et s'il est grevé d'une hypothèque, les intérêts de cette hypothèque seront déductibles. Je crois d'ailleurs comprendre que le logement admissible peut être une maison mobile.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, puis-je demander ce que signifie «sous-jacent»? je ne connais pas très bien ce terme.

**M. Gillespie:** Il signifie «en-dessous».

**M. Poissant:** Je pense qu'il désigne le terrain sur lequel se trouve la maison et celui qui l'entoure.

La loi indique clairement que les logements non admissibles sont les résidences secondaires, les logements à occupation saisonnière, les logements à caractère récréatifs et les logements de rapport. Un logement que son propriétaire loue six mois par an ne sera pas admissible pour cette période, car l'intérêt hypothécaire sera déductible du revenu locatif du propriétaire, qui ne peut donc pas bénéficier de cette disposition.

Dans le cas où un particulier possède deux logements, dont l'un a été choisi comme logement admissible, l'autre ne peut pas l'être. En un sens, ces cinq possibilités ne pourront être considérées comme logements admissibles aux fins du crédit d'impôt.

Vous vous souvenez que pour bénéficier des dispositions de la loi, le contribuable doit résider au Canada, posséder la propriété immobilière intégralement ou conjointement, et celle-ci doit être un logement admissible. En ce qui concerne la dette relative à ce logement, quel genre de dette peut être considéré comme admissible? Le bill stipule qu'elle doit porter sur le logement admissible proprement dit. On établit une distinction selon que la dette est antérieure ou postérieure au 18 septembre 1979. Cela signifie qu'il ne devait pas nécessairement s'agir d'une hypothèque au cours de la période antérieure au dépôt du bill. Celui-ci parle simplement «d'une dette». La disposition s'applique donc dans un plus grand nombre de cas. Si un propriétaire a passé avec une banque un accord aux termes duquel celle-ci lui consent un prêt à condition qu'il ne contracte pas d'hypothèque, l'intérêt versé sur ce type de dette est admissible. Par contre, dans le cas du propriétaire qui a contracté une dette après le dépôt du bill, cette dette doit être obligatoirement une hypothèque ou une obligation semblable pour être admissible.

[Text]

**The Chairman:** What page is that in the bill?

**Mr. Poissant:** It is at the bottom of page 6, Mr. Chairman, going to the top of page 7.

Now, of course, the purpose of this debt must have been to acquire a property, that is, a qualified home.

This provision will also include—this is at the top of page 7 also—a debt incurred for the purpose of making additions of alterations of \$5,000 or more. An addition involving a sum of \$1,200, or \$4,000, for instance will not qualify. It has to be an actual alteration to your home which will cost more than \$5,000, and also it must be an alteration which is not intended for recreational purposes. If you finish your basement or turn your garage into a bridge room, that may not be a prescribed addition. It may be disqualified. I do not know how these things will be defined in the regulations.

**Senator Buckwold:** I suppose a swimming pool would qualify? I could call it a bathroom, of course.

**Mr. Poissant:** A family bathroom? I like that.

The debt must also be in excess of any insurance proceeds. Let us say there is a partial demolition of your house by fire, and the insurance proceeds cover that. In that case you do not have to borrow money. I was curious, with regard to insurance proceeds, and I see that in the bill there is no provision for a debt incurred as a result of a fire. Suppose there is a fire in your home and it is totally demolished and you rebuild it as soon as you can. First you have to get the proceeds of the insurance, and you may have to borrow money during the reconstruction period. There seems to be no provision in the bill making the interest on that debt incurred during the construction period deductible. That is something your committee may want to recommend. It seems to me to be fair that if your house is burned down and you do not get the insurance money immediately, and you have to borrow money—

**The Chairman:** That will be qualified if the form of the borrowing meets the test of being a mortgage or similar undertaking.

**Mr. Poissant:** Yes, but of course it has to be on a qualified home, and a qualified home is, by definition, a home that you reside in. This would be a home in the process of construction.

**The Chairman:** Of course, if it burns down you are not in occupation.

**Mr. Poissant:** No, and if you do not get your insurance proceeds in time, you may have to borrow money temporarily, and this is a situation that could go on for a year, or even two years.

**The Chairman:** Is that not specifically covered?

[Traduction]

**Le président:** A quelle page du bill trouve-t-on cette disposition?

**M. Poissant:** Au haut de la page 7, monsieur le président.

Naturellement, l'objet de cette dette doit être l'acquisition d'une propriété, en l'occurrence, le logement admissible.

Toujours en haut de la page 7, nous trouvons une disposition selon laquelle il peut également s'agir d'une dette contractée pour financer un rajout ou une modification d'au moins \$5,000. Un rajout effectué au coût de \$1,200 ou de \$4,000, par exemple, ne sera pas admissible. Il doit s'agir d'une véritable modification du logement qui aura coûté plus de \$5,000, et qui n'est pas de nature récréative. Le propriétaire qui aménage son sous-sol ou qui transforme son garage en salle de bridge ne peut pas bénéficier de cette disposition. Sa dette ne sera pas admissible. Je ne sais pas comment ces détails seront définis dans le règlement.

**Le sénateur Buckwold:** La dette contractée pour l'installation d'une piscine serait sans doute admissible. Il suffirait, naturellement, de la faire passer pour une salle de bain.

**M. Poissant:** Oui, pour une salle de bain familiale! Elle est bien bonne!

La dette doit également être supérieure à toute indemnité d'assurance. Supposons qu'un logement soit partiellement détruit par un incendie et que les dommages soient pris en charge par une assurance. Dans ce cas, le propriétaire n'a pas à emprunter. Je me suis intéressé de près à la question des indemnités d'assurance, et je constate que le bill ne contient aucune disposition visant les dettes contractées à la suite d'un incendie. Supposons qu'un logement soit totalement détruit par le feu et que le propriétaire décide de reconstruire le plus vite possible. Il devra tout d'abord obtenir une indemnité de la compagnie d'assurance et il sera peut-être obligé d'emprunter au cours de la période de reconstruction. Il semble qu'il n'y ait aucune disposition dans ce bill qui autorise la déduction de l'intérêt sur cette dette contractée pendant la période de construction. Peut-être le Comité souhaitera-t-il faire une recommandation à ce propos. Il me semble qu'en bonne justice si votre maison flambe, que l'assurance ne vous rembourse pas immédiatement et que vous êtes obligé d'emprunter...

**Le président:** Ce sera une dette admissible si, par sa forme, elle est assimilable à une hypothèque ou à une obligation semblable.

**M. Poissant:** Oui, mais elle devra naturellement porter sur un logement admissible, et par définition, un tel logement doit être celui où vous résidez. Dans mon hypothèse, le logement serait en construction.

**Le président:** Naturellement, si la maison brûle, vous ne pouvez l'occuper.

**M. Poissant:** En effet, et si votre assurance ne vous rembourse pas suffisamment tôt, vous pouvez être obligé d'emprunter temporairement, mais cette situation peut se prolonger pendant un an ou deux.

**Le président:** Ce cas n'a-t-il pas été prévu?



[Text]

**Mr. Poissant:** It is not included, but your committee may want to recommend in its report that the point should perhaps be covered. I do not see why that type of interest should not be covered. I do not suppose there will be too many such cases.

I now come to the limitations provided for with regard to such debts. First of all, there is a total limit of \$5,000, but of course it is not every kind of debt that will entitle a taxpayer to the tax credit. If it is a question of a mortgage, it must be a new mortgage. Let us say you remortgage your property because there is only \$4,000 on a \$100,000 house, and you could get a mortgage of \$46,000 or \$50,000. You cannot increase the amount of the debt to a sum greater than the principal of the previous mortgage that was due.

**Senator Buckwold:** What about a second mortgage? Would that qualify to increase the debt?

**Mr. Poissant:** That is a good question. Perhaps, if it is not being substituted for the previous one. There is a loophole there, perhaps. We will question Mr. Short about that. If a second mortgage is not being substituted for a previous mortgage, legally, it is an addition to the previous one.

**The Chairman:** What do you mean? If you put a second mortgage on the property?

**Mr. Poissant:** Yes. The question is, is the interest on that second mortgage deductible? I would say the principle of the act would be that it is, but in (iii), on page 7, there is a reference to substituted indebtedness. Perhaps they will interpret that as being an increase of the previous mortgage. I do not know.

**The Chairman:** Except that a second mortgage is not a substitute.

**Mr. Poissant:** It is a new mortgage.

**Mr. Gillespie:** It would seem to qualify.

**Mr. Short:** No.

**Senator Walker:** Could we come to that later, perhaps?

**Mr. Poissant:** All right.

In the case of sales between spouses there is a restriction here. Let us say that you have sold your house to your wife, and you buy it back again. The act says that in that case the amount of a mortgage will be limited to what she had, or what the principal was, the first time you sold it to her. Let us say that in 1959, 20 years ago, you sold the house to your wife and the mortgage at that time was \$20,000. In the meantime she has made improvements on the house, let us say, and not it is worth much more, and the mortgage is now \$50,000. You will not be entitled, if you buy it back from her, to make the calculation on the \$50,000 mortgage. It will have to be at the previous time that you sold the house to her which was in 1959 at which time the principal was only \$20,000. So here I raised the problem with the Department of Finance again because it says, "reacquire" but there could be cases where you want to

[Traduction]

**M. Poissant:** Il ne figure pas dans le bill, mais le Comité souhaitera peut-être présenter dans son rapport une recommandation pour qu'il le soit. Je ne vois pas pourquoi ce type d'intérêt ne serait pas couvert. Je ne pense pas que ce genre de cas puisse être trop fréquent.

J'arrive maintenant aux restrictions prévues pour de telles dettes. Premièrement, il y a une limite globale de \$5,000, mais, bien entendu, ce ne sont pas toutes les dettes qui permettront à un contribuable de jouir d'un dégrèvement d'impôt. S'il s'agit d'une hypothèque, ce doit être une nouvelle hypothèque. Supposons que vous hypothéquiez de nouveau votre propriété, parce qu'il y a seulement \$4,000 sur une maison de \$100,000 et que vous pourriez obtenir une hypothèque de \$46,000 ou \$50,000. Vous ne pouvez pas augmenter le montant de la dette à une somme excédant le principal dû en vertu de l'hypothèque précédente.

**Le sénateur Buckwold:** Et s'il s'agit d'une deuxième hypothèque? Serait-il permis d'augmenter la dette?

**M. Poissant:** C'est une bonne question. Peut-être, si elle ne remplace pas l'hypothèque précédente. Il s'agit peut-être ici d'un échappatoire. Nous interrogerons M. Short à ce sujet. Si la deuxième hypothèque ne remplace pas l'hypothèque précédente, en vertu de la loi, elle vient s'ajouter à l'hypothèque précédente.

**Le président:** Qu'est-ce que vous entendez par grever une propriété d'une deuxième hypothèque?

**M. Poissant:** Oui. La question est à savoir si l'intérêt de cette deuxième hypothèque est déductible? Je dirais qu'en vertu du motif de la loi il l'est, mais dans l'alinéa (iii) à la page 7, on fait allusion à une dette substituée. Peut-être qu'on interprétera cette dernière comme étant une augmentation de l'hypothèque précédente. Je ne le sais pas.

**Le président:** Sauf qu'une deuxième hypothèque n'est pas une hypothèque substituée.

**M. Poissant:** C'est une nouvelle hypothèque.

**M. Gillespie:** Elle semblerait être admissible.

**Mr. Short:** Non.

**Le sénateur Walker:** Ne pourrions-nous pas revenir sur cette question plus tard?

**M. Poissant:** D'accord.

Il y a une restriction dans le cas de la vente d'un bien entre conjoints. Supposons que vous avez vendu votre maison à votre femme et que vous la lui rachetez. La loi stipule que, dans un tel cas, l'hypothèque sera limitée à la somme que votre conjoint avait ou au montant auquel s'élevait le principal, la première fois que vous avez vendu votre demeure à votre femme. Supposons qu'en 1959, il y a de cela 20 ans, vous avez vendu votre maison à votre femme et que l'hypothèque s'élevait alors à \$20,000. Entre-temps, votre épouse a rénové la maison qui vaut maintenant beaucoup plus et l'hypothèque s'élève présentement à \$50,000. Si vous la rachetez de votre femme, vous n'aurez pas le droit d'effectuer des calculs en prenant comme base une hypothèque de \$50,000. Il vous faudra calculer sur la base du montant de l'hypothèque, au moment où vous lui avez vendu la maison en 1959 alors que le

*[Text]*

raise the mortgage, and that might be a gimmick whereby you would buy and sell to your wife. But there could be cases where an individual has sold the house to his wife who later has remarried and she sells it back to her new husband. I do not see why in a case like that, if she remarried, and of she should sell the house back to her second husband why it should not be protected? The first time she might have inherited the house from her previous husband at which time there was a mortgage on it, and then she remarried and she sells the house to her new husband, and the mortgage has been increased. Why then is she not be entitled to have the interest deductible on the new mortgage at that time? It seems that is something that we could come to. There are not too many cases of that kind in Canada. That is a sale between spouses.

There could be sales between persons other than spouses. In this case if you sell the house you will be limited to the previous amount if reacquired within the same year or the two following years. You can sell your house to anybody else but your wife as long as you do not reacquire it in the same year, and as long as you did not sell it within two years of the year you are in. In other words, you can sell your house to your son when the mortgage is \$20,000, and three years and a day after you can buy it back from your son with an increased mortgage, and that would be permissible. Again three years in the length of the lapse. They consider that to be sufficient time to prevent the sale being used as a gimmick to increase the mortgage which otherwise you could not do. So you cannot increase it within the year if you sell it and buy it within the same year to any outside person except your wife or a spouse, or two years immediately preceding the year of sale.

This is the last explanation here on the tax credit; the tax credit can be transferred between spouses. For example, the total tax credit, say, at maturity is \$1,200 and all you can deduct from your personal tax return is \$500 because of the total tax you pay (and remember this is a tax credit,) while the other spouse could deduct \$700. So this is the flexibility in the act. If the wife, for instance, owns the house and pays the interest, and she does not have any taxable income, then you can take the tax credit even though you do not own the home.

**The Chairman:** What is the page and the section?

**Mr. Poissant:** It is page 3, subclause (3). So, Mr. Chairman, this is the comment I have to make on this bill, and if there are any questions we are lucky to have the authors of the bill with us.

*[Traduction]*

principal ne s'élevait qu'à \$20,000. Je soulève donc de nouveau le problème qui se pose concernant le ministère des Finances, étant donné qu'il est écrit: «racheter», mais il pourrait y avoir des cas où une personne voudrait augmenter l'hypothèque et cela pourrait être un moyen malhonnête de le faire en achetant la maison de sa femme ou en la lui vendant. Cependant, il pourrait y avoir des cas où un mari vend sa maison à sa femme, ensuite celle-ci se remarie et lui revend la maison. Dans un tel cas, si la femme est remariée, je ne vois pas pourquoi, si elle revend la maison à son deuxième mari, elle n'aurait pas droit au dégrèvement d'impôt? La première fois, elle peut ne pas avoir acquis la maison par l'entremise d'une vente normale; elle peut l'avoir héritée de son mari et il y avait alors sur cette maison une hypothèque; par la suite, elle se remarie et vend la maison à son nouvel époux et l'hypothèque se trouve augmentée. Pourquoi n'a-t-elle pas alors le droit de déduire les intérêts sur la nouvelle hypothèque? Il semble que cela devrait être possible. Il n'y a pas tellement de cas de ce genre au Canada. Il s'agit d'une vente entre conjoints.

Il peut y avoir des ventes entre des personnes autres que des conjoints. Dans ce cas, si vous vendez la maison, vous aurez droit de déduire les intérêts en vertu de l'hypothèque précédente, si vous rachetez la maison au cours de la même année ou le deux années suivantes. Vous pouvez vendre votre maison à n'importe qui, sauf votre femme, du moment que vous ne la rachetez pas au cours de la même année et que vous ne la vendez pas au cours des deux années qui suivent l'année où vous l'avez achetée. En d'autres mots, vous pouvez vendre votre maison à votre fils au moment où l'hypothèque s'élève à \$20,000 et, trois ans et un jour après, vous pouvez la lui racheter avec un hypothèque accrue, et cela serait permis. Je le répète, il faut un laps de temps de trois ans. On a pensé que cela était suffisant pour que ce ne soit pas simplement une astuce pour augmenter votre hypothèque, ce que vous n'auriez pas pu faire autrement. Par conséquent, si vous l'achetez et la vendez au cours de la même année, vous ne pouvez pas augmenter l'hypothèque au cours de cette année et les deux années précédant immédiatement l'année de la vente; de plus, l'acheteur ou le vendeur doit être une personne autre que votre femme ou un conjoint.

Il s'agit ici de la dernière explication concernant le dégrèvement d'impôt; ce dernier peut être transféré entre conjoints. Supposons, par exemple, qu'à l'échéance le dégrèvement d'impôt total s'élève à \$1,200 et que vous ne pouvez déduire de votre déclaration personnelle d'impôt que \$500, en raison du montant total d'impôt que vous payez (et rappelez-vous qu'il s'agit ici d'un dégrèvement d'impôt) l'autre conjoint pourrait alors déduire \$700. Telle est la souplesse de la loi. Si par exemple, la maison appartient à la femme qui paie les intérêts et n'a pas un revenu imposable, alors le conjoint peut déduire les intérêts, même s'il ne possède pas la maison.

**Le président:** Il s'agit de quel article et à quelle page?

**M. Poissant:** Paragraphe 3, page 3. Par conséquent, monsieur le président, c'est ce que j'avais à dire au sujet de ce projet de loi et, si quelqu'un a d'autres questions, elles pourront être posées aux auteurs du projet de loi que nous avons la chance d'avoir parmi nous.



[Text]

**Senator Buckwold:** Are there any limitations on a husband advancing money to his wife who owns the house as a mortgage at a very low rate of interest? I have figured out, for example, that on my house I can advance my wife, who owns the house, \$100,000 for a mortgage and she would pay 1.25 per cent interest on it which in turn could be revenue in my hands. If I am in a 50 per cent bracket, it costs me \$650, but she would deduct \$1,250 from the bottom line of her income tax return and we would therefore end up making a nice little profit. Is there anything to prevent that?

**Mr. Poissant:** If it meets all the qualifications there. But remember that debt must have been to acquire a qualified home. If it is prior to September 18, 1979, the restrictions are not as severe. But after that you cannot lend money to your wife on a mortgage if she is not acquiring a home.

**Senator Buckwold:** It could not be on an existing home, but if it is to acquire a home, it could happen?

**Mr. Poissant:** If it is to acquire a new home, it could happen. There might be other provisions in the Income Tax Act concerning transfers between spouses which are taxable otherwise.

**Senator Cook:** The transaction does not seem to appeal to Mr. Short. Do you think it is all right?

**Mr. Short:** In the example you gave, senator, the interest would have been, according to my rapid calculation, \$1,150.

**Senator Buckwold:** It would be \$1,250.

**Mr. Short:** All right, \$1,250. The maximum credit in respect of that is, of course, 25 per cent.

**Senator Buckwold:** But after the four years you get to the full amount of \$1,250.

**Mr. Short:** The amount of the credit to which you are entitled at any time is 25 per cent of the amount of mortgage interest up to a maximum of \$5,000 in mortgage interest. So that I do not think that your scheme would be successful. In addition, I might point out that there are attribution rules under section 74 of the Act that might be a further upsetting factor in your plan.

**Mr. Poissant:** So there it is \$1,250 or 25 per cent of the interest paid. If you only paid \$1,000, your calculation of the lesser amount would be 25 per cent of \$1,000 which would be \$250.

**Senator Cook:** But if the interest is \$6,000?

**Mr. Poissant:** It would be \$5,000 which is the maximum at 25 per cent.

**Mr. Short:** With respect to interest, the maximum is 25 per cent of interest up to \$5,000.

**Senator Cook:** And what about the \$1,500 figure?

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Y a-t-il des restrictions au cas où un mari prêterait de l'argent à sa femme qui est propriétaire de la maison, dont l'hypothèque porterait un taux d'intérêt très peu élevé? Supposons, par exemple, que je peux prêter à ma femme, la propriétaire de la maison, \$100,000, qui est une hypothèque et elle paierait 1,25% d'intérêt sur ce montant ce qui serait pour moi un revenu. Si je suis dans la catégorie des personnes dont le taux d'imposition est 50%, cela me coûterait \$650, mais elle déduirait \$1,250 du montant de sa déclaration d'impôt et nous ferions un très bon profit. La loi peut-elle nous en empêcher?

**M. Poissant:** Si la maison remplit toutes les conditions. Néanmoins, rappelez-vous que la dette doit avoir été contractée pour acheter un logement admissible. Les restrictions imposées jusqu'au 18 septembre 1979 ne sont pas aussi strictes. Après cette date vous ne pouvez pas faire de prêt à votre femme sur hypothèque, si elle est n'est pas acquéreur d'un logement.

**Le sénateur Buckwold:** Le prêt ne pourrait être garanti sur un logement déjà existant, mais s'il s'agit d'une acquisition, c'est possible?

**M. Poissant:** Oui. Il se peut qu'il y ait d'autres dispositions dans la Loi de l'impôt sur le revenu concernant les transferts entre époux qui en d'autres circonstances sont soumis à impôt.

**Le sénateur Cook:** L'opération ne semble pas être du goût de M. Short. Pensez-vous que ce soit exact?

**M. Short:** Dans votre exemple, monsieur le sénateur, l'intérêt que j'ai calculé rapidement, s'élèverait à \$1,150.

**Le sénateur Buckwold:** Plus exactement \$1,250.

**M. Short:** Entendu, \$1,250. Le crédit maximum dans ce cas serait de 25%.

**Le sénateur Buckwold:** Mais après quatre ans ce serait la totalité de la somme \$1,250.

**M. Short:** Le montant du dégrèvement auquel vous avez droit à n'importe quel moment représente des intérêts hypothécaires avec plafonnement à \$5,000. Je ne pense donc pas que votre proposition ait beaucoup de succès. De plus, un certain nombre de dispositions prévues par l'article 74 de la Loi risqueraient fort d'aller à l'encontre de votre projet.

**M. Poissant:** Donc dans notre cas \$1,250 ou 25% des intérêts payés. Si vous ne payez que \$1,000, le montant minimum d'après votre calcul, c'est à dire 25% de \$1,000, serait de \$250.

**Le sénateur Cook:** Que se passe-t-il lorsque les intérêts atteignent \$6,000?

**M. Poissant:** Ce serait calculé sur \$5,000 qui serait le maximum relativement aux 25%.

**M. Short:** C'est-à-dire 25% d'un intérêt ne dépassant pas \$5,000.

**Le sénateur Cook:** Que devient alors le chiffre de \$1,500?

[Text]

**Mr. Short:** The maximum credit of \$1,500 includes not only the credit in respect of mortgage interest but also includes the property tax which accounts for the additional \$250.

**The Chairman:** Mr. Short, if the property were purchased as a home in the second year, the owner would qualify for the 50 per cent in that year. Because his ownership starts in the second year, it would not be treated as year No. 1.

**Mr. Short:** No. For the purpose of the phase-in period, if a home is acquired in 1979 or indeed in any prior year, the amount you are entitled to is 25 per cent of the credit. In year two the amount would be 50 per cent, whether you acquired the home in year two or at any previous time.

**The Chairman:** It is 50 per cent of the original amount?

**Mr. Short:** Well, 50 per cent of the maximum limits, which are for mortgage interest \$1,250 and for property tax \$250. So that in that case the maximum credit in year two to which somebody would be entitled would be \$750.

**The Chairman:** Then the end of the plan is the fourth year, 1982. Is that right?

**Mr. Short:** Well, the end of the phase-in period. There is a three-year phase-in period and the credit for 1982, and all subsequent years, will be the full amount of the credit. That is \$1,250 plus \$250 for a total of \$1,500.

**Senator Cook:** After 1982, so long as you pay a maximum of \$5,000 in interest you will in respect of the property tax and the interest allowance get \$1,500 a year off your tax.

**The Chairman:** You will get it after 1982.

**Mr. Short:** After 1981.

**The Chairman:** Well, after 1981 and forever, so long as it continues to exist.

**Mr. Short:** Yes.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, I should like to have clarified the matter of ownership of the house. I am concerned with the usage of the term "joint" and the usage of the term "sole" as they apply in the clauses here. I would like to have clarified some of the problems that arise in ownership in joint tenancy, where the ownership interest is not equal.

I must admit I have not had an opportunity to study the point through, because I have looked at this only rather superficially, but perhaps I could give some examples to illustrate the point I am trying to come to.

In a joint ownership, not tenancy in common but joint ownership, where in fact the ownership, although it is entered into because of the right of survivorship, is divided between the parties in the ratio of 90 per cent to one person and 10 per cent to the other, what would the result be? Say the amount of money they put in in buying the house was divided so that the contractual relationship existing between them is, and, unless

[Traduction]

**M. Short:** Le dégrèvement maximum de \$1,500 comprend non seulement le dégrèvement concernant les intérêts hypothécaires mais également celui de la taxe foncière inscrite pour \$250.

**Le président:** Monsieur Short, si la propriété est acquise au cours de la seconde année à titre de logement, le propriétaire bénéficierait de la clause des 50% pour cette année. Puisque son titre de propriété prend effet à partir de la deuxième année, les dispositions concernant la première année ne s'y appliquent pas.

**M. Short:** Non. Pour la période de transition, un logement dont on fait l'acquisition en 1979 ou antérieurement donne droit à 25% du crédit. La deuxième année, ce serait 50%, que vous ayez fait l'acquisition du logement la deuxième année ou antérieurement à celle-ci.

**Le président:** C'est-à-dire 50% du montant initial?

**M. Short:** Eh bien, 50% de ce plafond, ce qui représente pour l'intérêt hypothécaire \$1,250 et pour la taxe foncière \$250. Dans ce cas donc le crédit maximum à l'année numéro deux auquel quelqu'un aurait droit serait de \$750.

**Le président:** Le plan prend fin la quatrième année, en 1982. Est-ce exact?

**M. Short:** C'est-à-dire que c'est la fin de la période d'adaptation. Il y a d'abord une période de transition de trois ans et le crédit prévu pour 1982, et pour les années suivantes le montant plein du crédit, c'est-à-dire \$1,250 plus \$250, soit un total de \$1,500.

**Le sénateur Cook:** Après 1982, dans la mesure où vous payez un intérêt maximum de \$5,000 vous pourrez déduire chaque année de votre impôt, \$1,500 calculés à partir de la taxe foncière et de l'intérêt hypothécaire.

**Le président:** C'est ce qui se passera après 1982.

**M. Short:** Après 1981.

**Le président:** Eh bien, après 1981 et pour toujours, tant que durera la loi.

**M. Short:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, j'aimerais que l'on apporte quelques points d'éclaircissement sur la question de la propriété du logement. Je me pose des questions sur l'utilisation du terme «conjointement» et du terme «unique objet» comme ils apparaissent dans cet article. J'aimerais que l'on éclaircisse le problème de la propriété conjointe lorsque les participations respectives ne sont pas égales.

Je dois confesser que je n'ai pas eu le temps d'étudier la question à fond, ayant eu juste le temps d'y jeter un coup d'oeil, mais peut-être pourrais-je donner quelques exemples pour bien faire comprendre ma question.

Dans une co-propriété, je ne parle pas de location, où le droit de propriété, bien qu'il y ait acquisition en raison du droit du survivant, est divisé entre parties à raison de 90 % à l'un et 10 % à l'autre, que ce passerait-il? Disons par exemple que la somme d'argent investie à l'achat ait été répartie, et que les parts respectives, à moins que l'un des deux ne meure, soient bien de 90 et 10 %. Si je ne me trompe, il semble bien que



[Text]

one of them dies, remains 90 per cent and 10 per cent. As I look at this, it would appear that each one in the joint ownership situation can claim one-half of the relevant tax credit, although one may own 90 per cent of the property. Could you just clarify that point? What tax credit goes to the joint owner with 90 per cent? Does he get 90 per cent of the tax credit or only 50 per cent of it?

**Mr. Short:** In the circumstances, senator, the law simply takes the property and divides it in equal portions between the number of persons who have an ownership interest in the property. That was an arbitrary division, I must confess, but it was one that we believed reflected the reality in most circumstances; although, as you quite correctly point out, there will be circumstances in which that does not obtain.

In drafting the legislation we attempted at one stage to try to refine this test more, but it was awkward and we were unable to arrive at solutions to some of the problems that that created.

**Senator McIlraith:** I can quite understand your difficulty because, unfortunately, I am quite familiar with some of the difficulties in joint tenancies.

**Mr. Short:** In the case of spouses, of course, where the joint interest is involved, because of the free transferability of the entitlement as between spouses, there would not be a problem.

**Senator McIlraith:** I was not dealing with the aspect of the transferability between spouses. I was simply interested in the joint tenancies.

**The Chairman:** Mr. Short, we have to assume that if, as and when this bill becomes law, then in respect of alimony payments or maintenance agreements that may be entered into after that date one of the terms you may have to assume will be a rephrasing of the right to share, percentagewise, in what this bill offers. If the percentages in such agreements are not 50-50, or the number of owners divided by whatever the allowance is that you are entitled to, then what is the position of such an agreement in relation to the terms of the bill?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, I would like to reflect on that question. In a number of cases of marriage breakdown the title to the house will be transferred to one or other the parties rather than remain jointly, but that, obviously, will not always be the case. I take the point that you are making, and I think it is a good point, that when there is a marriage breakdown and people are entering into a separation agreement, they will want to be mindful of the provisions of this bill.

**Mr. Poissant:** It does not always work this way, Mr. Chairman. A judge may make an order, or the husband may decide to protect the house and to ensure that the mortgage, principal and interest, will be paid. He will therefore take that responsibility on himself to pay so much for the alimony and then pay, himself, the capital and the interest on the house that the wife or ex-wife now owns. In such a case he will not be entitled to the tax credit.

**Mr. Short:** You have to appreciate, Mr. Chairman, that if the husband pays the interest in the form of an alimony or

[Traduction]

chacun des deux propriétaires associés pourrait réclamer la moitié du crédit d'impôt correspondant, bien que l'un soit propriétaire à 90 % et l'autre à 10 %. Pouvez-vous clarifier ce point? Quel part donc du crédit d'impôt revient au propriétaire à 90 %? A-t-il droit à 90 % du crédit d'impôt ou simplement 50 %?

**M. Short:** Dans ces conditions, monsieur le sénateur, la loi divise le bien en parts égales entre les co-propriétaires. Je dois avouer qu'il s'agit d'un partage arbitraire, qui reflétait cependant à notre avis la réalité de la plupart des cas, bien que comme vous l'avez fort correctement montré, il y aura des situations où nous serons en porte-à-faux.

En rédigeant le projet de loi nous avons essayé de l'affiner, sans arriver à des solutions satisfaisantes pour tous les problèmes posés.

**Le sénateur McIlraith:** Je comprends quelles difficultés vous avez pu rencontrer, car, il se trouve, hélas!, que je connais fort bien certaines des difficultés de la co-location.

**M. Short:** Dans le cas des conjoints, lorsqu'il y a naturellement des intérêts communs en cause, eu égard à la cessibilité du droit entre conjoints il n'y aurait pas de problèmes.

**Le sénateur McIlraith:** Je ne voulais pas parler de l'aspect de la cessibilité entre conjoints. Je voulais simplement parler de tenures conjointes.

**Le président:** Monsieur Short, nous devons supposer que lorsque le présent projet de loi sera adopté, les accords relatifs à la pension alimentaire ou autres ententes qui peuvent survenir après cette date, vous soyez tenus de reformuler le droit au partage, quant au pourcentage, aux termes du présent projet de loi. Si les pourcentages dans de tels accords ne sont pas moitié-moitié ni le nombre de propriétaires divisé par le crédit auquel vous avez droit, que représente alors un tel accord par rapport au projet de loi.

**M. Short:** Monsieur le président, j'ai quelques réflexions à faire à ce sujet. Dans un certain nombre de cas de rupture de mariage, le titre de la maison sera transféré à l'une ou l'autre partie plutôt que de rester commun, mais il est évident que cela ne sera pas toujours le cas. Si je reprends le point que vous soulevez, et j'estime qu'il est très valable, à savoir que lorsqu'il y a rupture de mariage et qu'on en arrive à un accord de séparation, les parties voudront être mises au courant des dispositions de ce projet de loi.

**M. Poissant:** Ça n'a toujours pas fonctionné de cette façon, monsieur le président. Un juge peut ordonner ou l'époux peut décider de protéger la maison et de s'assurer que l'hypothèque, le principal et l'intérêt seront payés, de sorte qu'il devra verser une pension alimentaire et payer lui-même le capital et l'intérêt sur la maison que l'épouse ou l'ex-épouse possède maintenant. Dans un tel cas, il n'aura pas droit au crédit d'impôt.

**M. Short:** Vous devez vous rendre compte, monsieur le président, que si l'époux paie l'intérêt sous forme de pension

[Text]

maintenance payment, it will be deductible to him in calculating his income tax under the existing provisions of the act.

In this bill, to the extent that the interest is deductible by him as an expense in calculating his taxable income, the interest would not qualify as a credit for the purposes of the mortgage interest bill. The provisions in this bill are designed to protect against the double deduction of expenses.

**Mr. Poissant:** But how about the wife, though? She will have received alimony which is totally taxable and the interest will have been paid by her ex-husband and then she will not be entitled to deduct that interest, because she has not paid it herself.

**Mr. Short:** I believe that is correct, Mr. Chairman. The entitlement to the credit in respect of interest is restricted to the person who pays the interest.

**Senator McIlraith:** And in that case there would be no entitlement to the interest on the part of anyone, in the example used by Mr. Poissant? No one would be entitled to that interest credit?

**Mr. Poissant:** May I ask a question, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Mr. Short, were you getting ready to provide an answer?

**Mr. Short:** I was going to say that I believe that is correct, that the person entitled to the credit must have an ownership interest in the home and must pay the interest. Consequently, in those cases where the owner of the home does not pay the interest directly, he would not be entitled to a credit. On the other hand, the person who does not have an ownership interest in the home is not entitled to the credit in respect of interest.

**Senator McIlraith:** But even if he did keep the ownership of the home, he would not be entitled to the credit because he does not meet the other criteria?

**The Chairman:** Senator, that was part of a question that I was going to put to Mr. Short: Assume that in an alimony agreement the husband is aware of what rights he has under the bill. There may be an agreement under which he, as the owner, would permit his ex-wife to occupy the house. But he would have the dominant position of ownership so defined in the alimony agreement, and would have the dominant right of occupancy. But he would permit her to occupy. You have to anticipate all kinds of agreements in order to get benefits under this legislation. In those circumstances, it would appear that the husband would meet the test entitling him to get the mortgage and property tax credit.

**Mr. Short:** That is correct.

**Senator McIlraith:** But if she is his ex-spouse, and no longer his spouse—there is a divorce aspect in this matter of alimony—he does not qualify in those circumstances?

[Traduction]

alimentaire, il pourra déduire ce montant au moment du calcul de son impôt aux termes des dispositions actuelles de la loi.

Dans le présent projet de loi, dans la mesure où il peut déduire l'intérêt en tant que dépense lors du calcul de son revenu imposable, l'intérêt répondrait aux critères du crédit aux termes du projet de loi accordant un crédit d'impôt pour l'intérêt hypothécaire. Les dispositions de ce bill sont conçues de façon à éliminer la double déduction des dépenses.

**M. Poissant:** Mais que se passe-t-il pour l'épouse? Elle aura touché une pension alimentaire entièrement imposable et l'intérêt aura été versé par son ex-mari; elle n'aura pas droit à déduire cet intérêt parce qu'elle ne l'aura pas payé elle-même.

**M. Short:** Je crois que c'est exact, monsieur le président. Le droit au crédit d'impôt eu égard à l'intérêt hypothécaire se limite à la personne qui paie l'intérêt.

**Le sénateur McIlraith:** Dans ce cas personne n'aurait droit au crédit à l'intérêt dans l'exemple utilisé par M. Poissant? Personne n'aurait droit à ce crédit d'impôt à l'intérêt?

**M. Poissant:** Puis-je poser une question, monsieur le président?

**Le président:** Monsieur Short étiez-vous prêt à donner une réponse?

**M. Short:** J'étais sur le point de dire que je crois que c'est exact, que la personne qui a droit au crédit doit avoir une participation financière dans la maison et payer l'intérêt. Par conséquent, lorsque le propriétaire de la maison ne paie pas l'intérêt directement, il n'a pas droit au crédit. D'autre part, la personne qui ne participe pas financièrement à la maison n'a pas droit au crédit eu égard à l'intérêt.

**Le sénateur McIlraith:** Mais même si elle continue de posséder la maison, elle n'aurait pas droit au crédit parce qu'elle ne répond pas à l'autre critère?

**Le président:** Sénateur, vous posez là une partie de la question que je m'apprêtais à poser à M. Short: si vous présumez que dans le cadre d'une entente relative à une pension alimentaire, l'époux connaît les droits que lui confère le projet de loi. Il peut exister un accord en vertu duquel il accepte en tant que propriétaire que son ex-épouse habite la maison. Mais il posséderait alors la propriété de façon majoritaire comme le précise l'accord relatif à la pension alimentaire et aurait un droit prioritaire d'occupation. Il permettrait toutefois à son ex-épouse d'habiter la maison. Il vous faut prévoir toutes sortes d'accords si vous voulez tirer profit de cette mesure législative. Dans ces circonstances, il semblerait que l'époux répondrait au critère lui permettant d'obtenir le crédit d'impôt à l'intérêt hypothécaire et à l'impôt foncier.

**M. Short:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** Mais si elle est son ex-épouse, et n'est donc plus son épouse—il y a un aspect de divorce dans cette question de pension alimentaire—il n'a alors pas droit à ce crédit?



[Text]

**The Chairman:** I am not sure. My question was supposed to be all-embracing.

**Senator Buckwold:** If they were "all-embracing," there might not be a divorce.

**The Chairman:** Senator Buckwold, I used those words legally.

**Senator McIlraith:** There are many tests.

**Mr. Short:** If there has been a decree absolute and the divorce is through, and he retains an ownership interests in the house, it will still constitute a qualified home to him, because not only spouses but also former spouses are brought within the definition of a member of the family. That is a defined expression.

**Senator McIlraith:** That is the key.

**Mr. Short:** Yes; and consequently, in the circumstances that the senator outlined, the man would still be entitled to obtain a credit in respect of that house.

**Senator McIlraith:** Might I pursue the other half of what I wanted to ask about joint ownership? I am dealing now exclusively with tenants in common. Let us assume a situation where there are four tenants in common occupying a house. It is quite simple. They each claim their own share of a quarter of the tax credit. Let us assume a situation where the interest of the tenants in common is not equal among the four. It is not one-quarter; it is 60 per cent, 20 per cent, 10 per cent and 10 per cent. The tax credit would still be allocated on the basis of one quarter to each of the four. I take it that is clear, to the extent that the person owning the large percentage gets only a small amount of the tax credit. That may appear to be unfair. However, let us take the situation where you have four tenants in common. I believe I could best get at my point by using an example. One of the tenants in common is not an occupant of the house and does not come within the degree of relationship set out here pertaining to child or wife.

**The Chairman:** He is a stranger.

**Senator McIlraith:** A stranger within this definition. His interest in that quarter is only a reversionary interest. There is not a life interest but there is a right to reside in the house in the other three. What portion of the tax credit is allowable, and to whom is it allowable in those circumstances? That is, three have three-quarters of the tenancy in common ownership, plus a right to reside or a life interest in the fourth quarter; and that fourth quarter is owned by someone who is not resident in the house and does not come within the degree of relationship set out in the bill. What happens in that case?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, when there is more than one ownership interest in the home, in concept the bill divides the house into component parts so that in the example cited by the senator there would be four ownership interests. In order to qualify for the entitlement by any one individual, the home must qualify as his qualified home. Consequently if of the four joint tenants, or tenants in common, it was a qualified home in respect of only three of them, then only those three persons

[Traduction]

**Le président:** Je ne suis pas certain. Ma question était censée embrasser tous les critères.

**Le sénateur Buckwold:** S'il y a une em brassade, peut-il y avoir divorce?

**Le président:** Sénateur Buckwold je parlais au sens strictement juridique.

**Le sénateur McIlraith:** Il y a de nombreux critères.

**M. Short:** Si un jugement définitif a été rendu et que le divorce est prononcé, il conserve une participation financière dans la maison qui le rend toujours admissible au crédit parce que la définition de «membres de la famille» englobe non seulement le conjoint mais également l'ex-conjoint. Cette pression est définie dans le projet de loi.

**Le sénateur McIlraith:** C'est la clef.

**M. Short:** Oui. Et, par conséquent, dans les circonstances que le sénateur a soulignées, le mari aurait toujours droit à un crédit à l'égard de cette maison.

**Le sénateur McIlraith:** Puis-je passer à la deuxième partie de ce que je voulais demander au sujet de la propriété? Je parle maintenant exclusivement des locataires en commun. Supposons que nous avons 4 locataires en commun qui occupent une maison. C'est très simple. Ils réclament chacun leur part correspondant à 1/4 du crédit d'impôt. Supposons que l'intérêt ne soit pas égal entre les 4 locataires en commun. Il n'est pas de 1/4 mais de 60 pour cent, 20 pour cent, 10 pour cent et 10 pour cent. Le crédit d'impôt serait toujours attribué sur la base de 1/4 pour chacun des 4 locataires en commun. Je considère que cela est clair, dans la mesure où la personne possédant le gros pourcentage ne reçoit qu'un faible montant du crédit d'impôt. Cela peut paraître injuste. Toutefois, considérons le cas où il y a 4 locataires en commun. Je crois que je pourrais mieux montrer où je veux en venir en prenant un exemple. Un des locataires en commun n'est pas un occupant des lieux et ne possède pas le degré de parenté qui est énoncé ici pour l'enfant ou l'épouse.

**Le président:** C'est un étranger.

**Le sénateur McIlraith:** Un étranger, en vertu de cette définition. Son intérêt dans ce 1/4 n'est qu'un intérêt réversible. Il n'y a pas un intérêt à vie mais les trois autres ont le droit de résider dans la maison. Quelle est la portion du crédit d'impôt qui est admissible, et au bénéfice de qui étant donné ces circonstances? C'est-à-dire, trois ont 3/4 de la location en co-propriété, plus un droit de résider ou un intérêt à vie dans le quatrième quart. Ce dernier quart est la propriété de quelqu'un qui ne réside pas dans la maison et n'entre pas dans le degré de parenté énoncé dans le bill. Que se produit-il dans ce cas?

**M. Short:** Monsieur le président, lorsqu'il y a plus d'un intérêt de propriété dans la maison, l'esprit du bill prescrit consiste de la diviser en composantes de sorte que, dans l'exemple cité par le sénateur, il y aurait quatre intérêts de propriété. Pour qu'un particulier remplisse les conditions voulues d'un ayant droit, le logement doit remplir les conditions voulues pour être son logement admissible. En conséquence, si, sur les 4 locataires en commun, le logement n'est admissible

[Text]

would be entitled to the relief, and each in respect of their one-quarter interest.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, I want to carry that a little bit further. As to that outstanding quarter interest, and it is clear that the owner does not qualify, it may be that those three, in addition to their ownership qualification of one-quarter each, qualify under the life interest provisions here. One can qualify other than on absolute ownership.

**Mr. Short:** Oh yes, indeed you can.

**Senator McIlraith:** Perhaps you might address yourself to that point, and it may qualify what I do not understand. perhaps you would deal with the example I gave, where those three have (a) a life interest, or (b) instead of a life interest, a right to reside for so long as they wish.

**The Chairman:** A life interest without residence.

**Senator McIlraith:** No, with residence. They own, reside in, and qualify fully as an owner residing in the property; but, in addition, there is the one-quarter that is outstanding.

**The Chairman:** That is what I was talking about—on that one-quarter you would have life interest but no residence.

**Senator McIlraith:** Residence, yes. They are living there.

**The Chairman:** So long as you have a right to reside, but do not reside you would qualify under the right to reside.

**Senator McIlraith:** No. The right to reside is in the ownership of the three-quarters.

**The Chairman:** I am talking only about number four.

**Senator McIlraith:** I think we have disposed of him. He has no right to claim under this legislation.

**The Chairman:** Why?

**Senator McIlraith:** Because he has not a right to reside and merely has the ownership. So I am not concerned with him.

**Mr. Short:** But if I may point this out, he may have another home.

**Senator McIlraith:** I am not interested in him. We have disposed of him. My question was addressed to the three, and whether their interest was one quarter each, namely, three quarters, or whether it was something greater, because they had the ownership and residence of one quarter, and whether in addition to that, they had a right, divided in two, to reside in the house for as long as they wished, which is quite a common provision in law with regard to wills; or, thirdly, whether they had a right to a life interest in the remaining quarter. You see, we are running into these two things all the time: the right to reside, or a life interest, which is given in many cases. The case I put to you is not within the degree of relationship set out in this bill. What happens to that quarter interest? To me the bill is rather vague on that point, and uncertain as to whether the

[Traduction]

que pour 3 d'entre eux, il n'y aurait que ces 3 personnes qui auraient droit au dégrèvement et chacune en fonction de son 1/4 d'intérêt.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, je voudrais approfondir un peu plus. En ce qui concerne ce ¼ d'intérêt en souffrance, il est manifeste que, si le propriétaire ne remplit pas les conditions requises, il se peut que ces 3 personnes, en plus de leur droit à la propriété de ¼ chacune, remplissent les conditions requises aux termes des dispositions de l'intérêt à vie. Une personne peut remplir les conditions requises, autres qu'en matière de propriété absolue.

**M. Short:** Oui, certainement.

**Le sénateur McIlraith:** Peut-être que vous pourriez préciser ce point et de ce fait m'expliquer ce que je ne comprends pas. Peut-être pourriez-vous prendre l'exemple que j'ai donné où 3 personnes ont a) un intérêt à vie ou b) un droit de résider autant qu'elles le veulent au lieu d'un intérêt à vie.

**Le président:** Un intérêt à vie sans résidence . . .

**Le sénateur McIlraith:** Non avec résidence. Elles possèdent, résident et sont entièrement admissibles en tant que propriétaires résidents dans la propriété mais, en outre, il y a ¼ qui est en souffrance.

**Le président:** C'est ce dont je parlais—sur ce cas vous auriez un intérêt à vie mais pas de résidence.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, de résidence, elles vivent là.

**Le président:** Dans la mesure où vous avez le droit de résider, mais où vous ne résidez pas, vous seriez admissible aux termes du droit de résider.

**Le sénateur McIlraith:** Non, le droit de résider se trouve dans la propriété des ¾.

**Le président:** Je parle uniquement du numéro 4.

**Le sénateur McIlraith:** Je pense que vous avons tranché en ce qui le concerne, il n'a pas le droit à réclamer aux termes de la présente loi.

**Le président:** Pourquoi?

**Le sénateur McIlraith:** Parce qu'il n'a pas le droit de résider et a seulement la propriété. Je ne me préoccupe donc pas de lui.

**M. Short:** Mais, si je puis me permettre, il se peut qu'il possède une autre maison.

**Le sénateur McIlraith:** Cela ne m'intéresse pas, car nous avons déjà réglé cette question. Je veux parler des trois autres; avaient-ils droit à un quart chacun, c'est-à-dire, à trois quarts ou à plus, puisque le fait d'être propriétaire d'un logement et d'y résider équivalait à un quart; et si, en outre, ils avaient le droit, divisé par deux, de résider dans le logement aussi longtemps qu'ils le désiraient, disposition que l'on rencontre très fréquemment en droit lorsqu'il s'agit de testaments; ou, troisièmement, s'ils avaient un droit d'usufruit pour le quart restant. Vous voyez, nous nous heurtons constamment à ces deux problèmes: le droit de résider, ou un usufruit, qui est accordé dans de nombreux cas. Je ne vous parle pas du degré de parenté que fixe ce projet de loi. Que devient ce quart restant? À mon avis le projet de loi est assez vague à ce sujet



[Text]

three of them can claim the one quarter each, or whether they can claim the whole 100 per cent—one third each—because they come under, as to part of their claim, the ownership/occupancy aspect of the provisions, or whether they come under these other provisions that you have set out in one of the clauses, which I do not have in front of me at the moment. You see, they have an additional interest.

**Mr. Short:** Senator, I believe, if they had their ownership interest in one quarter of the house, they would be entitled only to one quarter of the credit, even though the house qualified as a qualified home with regard to only three persons. There was a fourth ownership interest, and the provisions in subclauses (i) and (ii), on page 2 of the bill would require him to divide the maximum credit to which he is entitled by the number of persons that had an ownership interest in the house.

**Senator McIlraith:** You limit it to ownership? I do not have the clause in front of me at the moment, but I saw it a moment ago. There is another interest, short of fee simple ownership, that gives you a right of entitlement here.

**Mr. Short:** Yes, in subclause (6), which starts at the bottom of page 3 and runs on to page 4 of the bill. That is the provision that relates to homes owned by trusts. Typically, the trust will be a testamentary trust, where the property is left in trust by a husband to his spouse.

**Senator McIlraith:** Let us leave out the husband and spouse situation, because there you get into other provisions of the Income Tax Act. Let us stay with persons who may be relatives—brothers and sisters and so on—and deal only with those ownership interests that are not in fee simple. You see, there are many rights to property that are short of the fee simple situation.

**Mr. Vern Krishna, Chief, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance:** Senator, in the circumstances you describe, two tests would have to be satisfied. One is the test of ownership.

**Senator McIlraith:** Yes, but that cannot be satisfied. It is satisfied as to the three, but as to this remaining quarter, it is not satisfied.

**Mr. Krishna:** The question there may be as to whether ownership is just legal ownership, or beneficial ownership. We use the concept of beneficial ownership for many purposes in the act.

Now, the life interest may be equivalent to ownership.

**Senator McIlraith:** That is what I am asking.

**Mr. Krishna:** If that beneficial ownership is interpreted, as we interpret it in other portions of the Act, as an ownership interest, then the taxpayer will qualify on that test, or the other three will qualify on that test.

**Senator McIlraith:** All right. Now, where is the clause in the bill setting that out?

**Mr. Krishna:** There is no clause in the bill in that connection, except for the use of the word "owned"; but we do interpret "ownership" for other purposes of the act as being

[Traduction]

et on ne sait pas si les trois peuvent déduire un quart chacun ou s'ils peuvent déduire les 100%, c'est-à-dire, un tiers chacun, parce qu'ils tombent, en ce qui concerne une partie de leur déduction sous la rubrique «propriété/résidence» du projet de loi ou s'ils tombent sous le coup d'autres dispositions que vous avez énoncées dans un des articles, que je n'ai pas devant moi pour l'instant. Vous voyez, ils jouissent d'un droit supplémentaire.

**M. Short:** Sénateur, je crois que si leur droit dans la propriété représentait un quart du logement, ils n'auraient droit qu'à un quart du crédit d'impôt, même si le logement était un logement admissible en ce qui concerne trois personnes uniquement. Il existe un quatrième droit, et les dispositions énoncées aux alinéas (i) et (ii), à la page 2 du projet de loi, l'obligent à diviser le crédit maximum auquel il a droit par le nombre de particuliers qui possèdent la maison.

**Le sénateur McIlraith:** Vous la limitez aux propriétaires? Je n'ai pas l'article devant moi en ce moment, mais je l'ai lu tout à l'heure. Il existe un autre droit, autre que le droit de propriété, qui vous accorde un autre titre.

**M. Short:** Oui, au paragraphe (6) qui commence au bas de la page 3 et qui se termine à la page 4 du projet de loi. Il s'agit de la disposition qui traite des logements appartenant à des fiducies. La fiducie est dans ce cas une fiducie testamentaire, où le bien est laissé en fiducie par un mari à son épouse.

**Le sénateur McIlraith:** Laissons de côté pour l'instant l'histoire du mari et de la femme car on empiète sur d'autres dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu. Restons avec ceux qui peuvent avoir des liens de parenté—frères, sœurs, par exemple, et traitons seulement des droits à la propriété. Vous voyez, il existe de nombreux droits à la propriété qui n'entrent pas dans la catégorie que vous décrivez.

**M. Vern Krishna, chef, Division de la législation sur la politique de l'impôt, ministère des Finances:** Sénateur, dans la situation que vous décrivez, il faut répondre à deux critères. Le premier concerne la propriété.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, mais ce n'est pas possible. Il l'est pour les trois quarts mais pas pour le quart restant.

**M. Krishna:** Il s'agit de savoir si par propriété, on entend une propriété légale ou une propriété réelle. Nous utilisons le concept de propriété réelle pour de nombreuses raisons dans la loi.

Mais l'usufruit peut être considéré comme une propriété.

**Le sénateur McIlraith:** C'est ce que je vous demande.

**M. Krishna:** Si cette propriété réelle est interprétée comme nous l'entendons dans d'autres parties de la Loi, en tant que droit à la propriété, le contribuable devra y être admissible, ou les trois autres devront y être admissibles.

**Le sénateur McIlraith:** Bien. Où se trouve l'article du projet de loi qui en parle?

**M. Krishna:** Il n'existe pas d'article dans le projet de loi à ce propos, exception faite de l'utilisation du terme «owned» mais nous interprétons le terme «ownership» pour d'autres raisons

[Text]

beneficial ownership. This, of course, would have to be the subject of interpretation, but it is not something that is unusual for us.

**The Chairman:** Would it be embarrassing if we were to put the words in?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, throughout the act we use the simple expression "ownership", in relation to property. For example, in all the provisions of the act dealing with capital properties for the purposes of tax on capital gains, and so on.

**The Chairman:** Let us stop right there. If what we are discussing is not specifically covered, but becomes a matter of interpretation, can you not resolve that by putting in the necessary words that the interpretation will provide?

**Mr. Short:** Well, Mr. Chairman, I think there would be some difficulty in qualifying the word "ownership" simply for this purpose.

**The Chairman:** Why? There are lots of English words.

**Mr. Short:** Yes, there are. The inference that that would have in light of the fact that the use of the word "ownership" is reflected in so many other provisions of the act, I think, is something that we could well give consideration to; but we have, throughout the act, and throughout the history of the act, for a long period of time, referred only to the ownership of property; for example for the purposes of an entitlement to capital cost allowances; To qualify ownership of this property in some way—in some special way—may well have an inference that we would want to consider in the other areas of the Income Tax Act where the word "ownership" is a very important word.

**Senator McIlraith:** I have no difference with the concept as expressed by Mr. Krishna, but I do see here an inadequacy, or a possible inadequacy, of language from the point of view of taking care of the one quarter interest that I used in my example, where it may well—and indeed, I think, does—come within the concept as put forward; but I doubt if it comes within the language. Unfortunately, there are a good many of these cases in wills, particularly in old wills, where they gave a right to reside in the property. The newer ones use different language. They give a life interest. But there is a surprising number of such cases, and I would hope that some steps could be taken to cover this point. I am not prepared to say that it requires an amendment to the bill at the moment, but I would hope it could be looked at by Mr. Short and Mr. Krishna.

**The Chairman:** We are talking about the absentee owner?

**Senator McIlraith:** No, I am talking about those occupying owners who have an interest in addition to their undivided interest as tenants in common of (a) a right to reside as long as they wish or (b) a life estate or a life interest. I am talking about those two points. I am not concerned nor am I arguing for a moment that the absentee owner who is not occupying should be considered.

**Senator Buckwold:** I should like to raise an issue that is, perhaps, of a regional nature, and that Senator Roblin will understand. It is with reference to farm residences in the

[Traduction]

dans la loi comme étant une propriété réelle. Ce terme devrait évidemment faire l'objet d'une interprétation, mais ce n'est pas un concept inhabituel pour nous.

**Le président:** Serait-ce embarrassant si nous l'écrivions en toutes lettres?

**M. Short:** Monsieur le président, nous utilisons, dans toute la loi, l'expression «ownership», en ce qui concerne des biens, par exemple, dans toutes les dispositions de la loi qui traitent des biens en immobilisations aux fins de l'impôt sur les gains en capital, et ainsi de suite.

**Le président:** Arrêtons-nous ici. Si ce dont nous discutons ne se trouve pas dans la loi, mais devient sujet à interprétation, ne pouvez-vous pas résoudre ce problème en y insérant les termes nécessaires en fonction de l'interprétation donnée?

**M. Short:** Monsieur le président, je crois qu'il serait difficile d'admettre le terme «ownership» uniquement pour cette raison.

**Le président:** Pourquoi? Il existe des tas de termes anglais.

**M. Short:** Effectivement. Le fait que le terme «ownership» figure dans tant de dispositions de la loi, devra être étudié. Mais, dans toute la loi et depuis toujours, nous n'avons parlé que de la propriété de biens, pour pouvoir bénéficier, par exemple, de déductions pour amortissement et donner à la propriété de ces biens un certain sens pourrait avoir certaines répercussions que nous voudrions étudier dans les autres parties de la Loi de l'impôt sur le revenu où le terme «ownership» est un terme très important.

**Le sénateur McIlraith:** Je comprends ce que dit M. Krishna, mais j'y vois une inexactitude ou une inexactitude éventuelle de langage quant au droit à un quart que j'ai utilisé dans mon exemple et qui est peut-être couvert, et je crois qu'il l'est, par le concept que j'ai énoncé mais peut-être pas d'un point de vue linguistique. On retrouve malheureusement un bon nombre de cas de ce genre dans les testaments, et en particulier dans les vieux testaments, où un droit de résider dans la propriété était accordé. Les testaments plus récents utilisent un jargon différent; ils accordent un intérêt à vie. Mais il existe un nombre surprenant de cas de ce genre et j'espère que l'on prendra des mesures pour s'en occuper. Je n'irais pas jusqu'à dire qu'il faut modifier le bill pour le moment, mais j'espère toutefois que MM. Short et Krishna se pencheront sur la question.

**Le président:** Nous parlons de propriétaire absentéiste?

**Le sénateur McIlraith:** Non, je parle des propriétaires occupants qui ont un intérêt autre que l'intérêt indivisible qu'ils détiennent en tant que propriétaires en commun d'un a) droit de résidence aussi long qu'ils le désirent ou b) un bien immobilier à vie ou un intérêt à vie. Je parle donc de ces deux derniers points. Je ne me préoccupe pas de savoir si le propriétaire absentéiste doit entrer en ligne de compte.

**Le sénateur Buckwold:** J'aimerais soulever un point à caractère régional sans doute et que le sénateur Roblin comprendra. Il s'agit de résidences agricoles dans la région des Prairies où



**[Text]**

prairie area where improvements are not taxed by the municipality. The tax rate is basically on the entire farm and whether you have a \$100,000 home on it or a shack, the taxes are still the same. Furthermore, the mortgage is given on the land rather than on the residence which may be just a small shack. If the farmers have mortgages at the present time, they may be deducting them as an operating expense in operating the farm, but it might be to their advantage to be able to use that because it is a straight deduction rather than a deduction off the tax payable, and I wonder whether in fact they will be precluded from doing that because of the unique nature of the property taxes and the mortgage. I am not sure if I am getting through to you, but this is a unique situation in these large farm areas, although I see, for example, in your "Qualified home" you say that an individual using a house as a private home should not exceed one acre, except he establishes it is necessary to such use and enjoyment. It is a very complicated aspect, and I hope that you are satisfied that the full advantage will go to farmers who are subject to these kinds of mortgages and taxes.

**Mr. Short:** We were mindful of this problem, senator. Indeed a similar problem exists with the provision in the act relating to the principal residences. As you know, any gain on the disposal of a principal residence is not taxable, and for a person who is a farmer, he will usually have a principal residence on the farm. The act really requires a separation of the home from the rest of the farm for the purpose of calculating the farmer's income. It also requires a separation of the property that constitutes his principal residence for the purpose of the exemption should the farmer sell his farm, including the principal residence on the farm property. So that that problem is not new. It is an existing problem which I think has not in fact created other difficulty problems. But I can assure you that a farmer will be entitled to the full relief with respect to the property tax in respect of the farm home that constitutes a qualified home.

**Senator Buckwold:** Even if he has no permanent residence on the land? Let us say his wife may own a house in the town nearby and he has just an old place on the farm where he goes any time he is on the farm. Would he be entitled to use that as a property tax deduction?

**Mr. Short:** In those particular circumstances, senator, the home in the city would be the qualified home of the individual.

**Senator Buckwold:** But if he did not own the home in the city, if his wife owned the home, what would be the situation?

**Mr. Short:** He and his spouse taken together would be entitled to the full relief under this bill with respect to that home in the city. With respect to the structure on the farm property itself, I would think in most circumstances that is simply one of the assets that would be used in the farm business. The capital cost allowance on that and any interest paid would be deductible as an ordinary business expense.

**[Traduction]**

les améliorations ne sont pas imposables par la municipalité. Le tarif fiscal porte sur l'ensemble de la surface de la ferme et que vous ayiez dessus une maison de \$100,000 ou une cabane, les taxes seront les mêmes. En outre, l'hypothèque est accordée davantage pour la terre que pour la résidence qui peut donc être une simple cabane. Les cultivateurs qui ont des hypothèques à l'heure actuelle, peuvent les déduire comme dépenses d'exploitation agricole, mais il serait peut-être à leur avantage de pouvoir utiliser ce système, parce qu'il s'agit d'une déduction directe et non d'une déduction de l'impôt payable. Je me demande si, en fait, on les empêchera d'utiliser ce système à cause du caractère unique de l'impôt foncier et de l'hypothèque. Je ne suis pas sûr que vous me compreniez car il s'agit d'une situation unique dans ces régions à forte concentration agricole. Je vois pourtant, par exemple, qu'au sujet de votre logement admissible, vous dites qu'une personne qui utilise une maison comme domicile privé ne devrait pas avoir plus d'un acre, sauf si elle prouve qu'elle en a besoin pour telle et telle raison. C'est un aspect très compliqué et j'espère que vous êtes convaincus que les cultivateurs qui sont assujettis à ce genre d'hypothèque et d'impôt en bénéficieront intégralement.

**M. Short:** Nous avons songé au problème, sénateur. En effet, la disposition de la loi relative aux résidences principales cause un problème semblable. Comme vous le savez, tout gain provenant de la vente de la résidence principale n'est pas imposable. Or, dans le cas d'un cultivateur, sa résidence principale se trouve habituellement sur la ferme. La loi demande que l'on considère la maison séparément du reste de la ferme pour calculer le revenu du cultivateur. La loi demande également que l'on considère séparément la propriété qui constitue la résidence principale aux fins d'exemption, au cas où le cultivateur en question venait à vendre sa ferme, y compris la résidence principale se trouvant sur la ferme. Ce problème n'est donc pas nouveau. Mais il n'a pas eu de retombées fâcheuses. Toutefois, je peux vous assurer qu'un cultivateur aura droit à une déduction intégrale en ce qui concerne l'impôt foncier sur la maison de ferme qui constitue en fait un logement admissible.

**Le sénateur Buckwold:** Même s'il ne réside pas en permanence sur la terre? Prenons par exemple le cas d'un couple de cultivateurs dont la femme possède une maison dans une ville voisine et le cultivateur possède un vieux bâtiment sur le terrain même de la ferme où il ne va que lorsqu'il est sur place. Pourra-t-il dans ce cas, se prévaloir d'une déduction d'impôt foncier?

**M. Short:** Dans ces circonstances particulières, la maison en ville sera le logement admissible du cultivateur en question.

**Le sénateur Buckwold:** Si le cultivateur en question ne possède pas la maison se trouvant en ville et si elle appartient à sa femme, quelle sera dans ce cas la situation?

**M. Short:** Lui-même et son épouse auront conjointement droit à l'allègement fiscal intégral aux termes de ce bill en ce qui concerne la maison se trouvant en ville. Pour ce qui est du vieux bâtiment se trouvant sur le terrain même de la ferme, je dirais qu'il s'agit tout simplement d'un des biens qui servent à exploiter la ferme. L'allocation pour coût en capital la-dessus

[Text]

**Senator Buckwold:** You are worrying me a little. Perhaps Senator Roblin has a comment on that.

**Mr. Short:** In these circumstances, senator, I fail to understand the source of your worry in that the farmer would have a qualified home.

**Senator Buckwold:** But it is his wife's home. She owns it.

**The Chairman:** Under the act, he could qualify.

**Mr. Short:** Under the act he could qualify for relief in respect of that home owned by his spouse.

**Senator Cook:** It is not possible for each to have a qualified home?

**Mr. Short:** No, the bill provides that where a husband and wife are living together and have not been separated, then they only have one qualified home.

**Senator Buckwold:** Well, let us take another case. I have, for example, a condominium in Ottawa. It is in my name. My wife owns the house we live in together most of the time back home. Are you suggesting that I cannot use my condominium, which I use when I am in Ottawa, and the interest on the mortgage and the taxes I pay as a deduction?

**Mr. Short:** You and your wife are entitled to have only one of your homes qualify as a home for the purpose of this provision. You may not choose one, and your wife another separate home in order to give you, as a family unit, as it were, a credit equal to \$3,000 instead of \$1,500.

**Senator Buckwold:** In other words, I would not qualify. I am only using that as an example of the farmer back on the land, living in town with his wife but who has an old place on the farm.

**Mr. Short:** In those circumstances the town house would ordinarily meet the test of being a qualified home and the reduction would relate to that home.

**Senator Roblin:** That is the qualified home, so it would be up to the farmer to decide which he wished to use as the qualified home. He could not have the two of them.

If his farm home was the qualified home, then you are telling us that, regardless of the taxing situation to which Senator Buckwold has just referred, he would get the full credit.

**Mr. Short:** Yes.

**Senator Buckwold:** Then let us go back to the mortgage interest on the farm.

**Mr. Short:** On the land or home?

**Senator Buckwold:** On the farm.

**The Chairman:** A mortgage on land is not covered under this bill.

**Mr. Short:** Yes, it is.

[Traduction]

ainsi que tout intérêt payé seront déductibles au même titre que les autres dépenses d'exploitation.

**Le sénateur Buckwold:** Ce que vous dites m'inquiète un peu. Le sénateur Roblin a peut-être un commentaire à ajouter là-dessus.

**M. Short:** Dans ces conditions, sénateur, je ne vois pas en quoi cela peut vous inquiéter du fait que le cultivateur aura un logement admissible.

**Le sénateur Buckwold:** Mais c'est la maison de sa femme.

**Le président:** Aux termes de la loi, il est admissible.

**M. Short:** Aux termes de la loi, il peut avoir droit à l'allègement fiscal concernant la maison de sa femme.

**Le sénateur Cook:** chacun d'eux ne peut-il avoir un logement admissible?

**M. Short:** Non, ce n'est pas possible, car le bill prévoit que lorsqu'un homme et une femme vivent ensemble et n'ont pas été séparés, ils ne peuvent avoir qu'un logement admissible.

**Le sénateur Buckwold:** Prenons donc un autres cas. J'ai un condominium à Ottawa qui est à mon nom. D'autre part, ma femme possède la maison dans laquelle nous habitons ensemble la plupart du temps. Voulez-vous dire que je ne peux utiliser mon condominium—dans lequel je vis lorsque je suis à Ottawa—ainsi que l'intérêt hypothécaire et les taxes que je paye comme déduction?

**M. Short:** Vous et votre femme n'avez droit d'avoir qu'un seul logement admissible aux termes de cette disposition. Vous ne pouvez en choisir un et votre femme un autre pour que cela vous rapporte, en tant qu'unité familiale, un crédit d'impôt équivalent à \$3000 au lieu de \$1500.

**Le sénateur Buckwold:** En d'autres termes, je ne serais pas admissible. Je n'utilise cet exemple que pour illustrer le cas du cultivateur qui revient sur sa terre, qui habite en ville avec sa femme mais qui possède un vieux bâtiment sur sa ferme.

**M. Short:** Dans ces conditions, la maison se trouvant en ville répond aux critères de logement admissible et la réduction fiscale concerne cette maison-là.

**Le sénateur Roblin:** C'est-à-dire le logement admissible; il reviendrait donc au cultivateur de décider quelle maison il désire utiliser comme logement admissible. Il ne pourrait avoir les deux.

Si sa maison de ferme est un logement admissible, cela voudra dire alors qu'indépendamment de la situation fiscale à laquelle le sénateur Buckwold vient de faire allusion, il obtiendrait un crédit intégral.

**M. Short:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Revenons maintenant à l'intérêt hypothécaire sur la ferme.

**M. Short:** Sur la ferme ou le logement?

**Le sénateur Buckwold:** Sur la ferme.

**Le président:** Le présent projet de loi ne prévoit pas d'hypothèque sur les biens fonciers.

**M. Short:** C'est exact.



[Text]

**Senator Buckwold:** How do you differentiate?

**Mr. Poissant:** You would prorate it, I would say, in a case like this. Part of the interest for farming operations will be fully deductible, and that part which is for the house alone, the qualified home, will probably follow the calculation under Bill C-20.

**Mr. Short:** That is correct.

**Senator Buckwold:** It may be difficult to differentiate.

**Mr. Poissant:** It will be up to the taxpayer to make a proper identification.

**Senator Buckwold:** The fact that farmers qualify is really what I wanted to get on the record.

**Mr. Short:** I can assure you that farmers do qualify, senator. The problem of differentiating between the portion that relates to the farm business and the position of the mortgage interest that relates to his personal residence is a problem that all farmers now have. They must differentiate in order to calculate properly their income from the farming business. So this does not create a new problem.

**Senator Lafond:** My question deals with page 4, subsection (7) (a) (ii). On a qualified home I have a mortgage on which I pay 10 per cent interest. At the end of the year I have this documented from the holder of my mortgage so as to establish my qualified interest. I have paid it and I have a receipt for it. From another source, say, a provincial home ownership plan, I now receive a refund of 2½ per cent of the interest that I have paid. In this case, for the purposes of this act, which is my qualified interest, the 10 per cent or the 7½ per cent?

**Mr. Short:** In that case, Senator Lafond, 7½ per cent would be the interest that would qualify for the credit. The problem with reimbursements is fairly difficult and we devoted a considerable amount of time to it. Many mortgages are held by the Caisses Populaires, for example, where the mortgage interest is paid but, after the end of the year, the taxpayer may be entitled to some reduction in the amount of the interest.

It is really necessary to try to determine the real cost on the mortgage, the "real interest cost", if I may use that expression. In this case, if a person pays 15 per cent and obtains a reimbursement from somebody else of 5 per cent, the real cost to him of mortgage interest is 10 per cent and that is the amount that we are trying to identify in this bill as qualifying for the relief.

**Senator Cook:** Must you have a mortgage on your house in order to qualify for the deduction for the property tax?

**Mr. Short:** No. Indeed, you do not have to have a mortgage in order to qualify for the interest. The word "mortgage" is a proxy. It has to be indebtedness incurred for a certain purpose, and such purposes are to acquire the home or to finance an addition.

**The Chairman:** It has to be an indebtedness similar to a mortgage.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Comment faites-vous la distinction?

**M. Poissant:** Dans un cas comme celui-ci, je pense qu'on procéderait par un calcul proportionnel. Une partie de l'intérêt pour l'exploitation agricole serait déductible et la partie qui ne concerne que la maison, le logement admissible, serait calculée conformément aux dispositions du bill C-20.

**M. Short:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Mais la distinction serait difficile à établir.

**M. Poissant:** Il appartiendra au contribuable d'établir lui-même la différence.

**Le sénateur Buckwold:** Je voulais simplement qu'on dise que les agriculteurs sont admissibles.

**M. Short:** Je peux vous assurer que c'est le cas, monsieur le sénateur. La distinction à faire entre la partie qui a trait à l'exploitation agricole et celle de l'hypothèque qui porte sur la résidence personnelle est un problème auquel font face tous les agriculteurs. Ils doivent établir la différence afin de calculer convenablement les revenus qu'ils tirent de leur exploitation agricole. En fait, cette disposition ne soulève pas de nouveaux problèmes.

**Le sénateur Lafond:** Ma question a trait au sous-alinéa 7 (a) (ii) qui figure à la page 4. Prenons le cas d'un logement admissible hypothéqué à 10% d'intérêt. À la fin de l'année, j'obtiens du détenteur de mon hypothèque les documents nécessaires pour déterminer le pourcentage de mes intérêts qui est admissible. Je l'ai payé et obtiens un reçu. Mettons que d'une autre source, comme par exemple, un régime provincial d'épargne logement, j'obtiens un remboursement de 2½% sur l'intérêt que j'ai payé. Dans un cas semblable, aux termes du présent projet de loi, quel pourcentage de mes intérêts est admissible, 10% ou 7½%?

**M. Short:** Dans ce genre de situation, sénateur Lafond, 7½% serait l'intérêt admissible à ce genre de crédit. Le problème des remboursements est assez complexe et nous y avons consacré beaucoup de temps. De nombreuses hypothèques sont consenties par les caisses populaires, par exemple et une fois l'intérêt hypothécaire versé, à la fin de l'année, le contribuable peut avoir droit à une réduction du montant de l'intérêt.

Il est absolument nécessaire d'essayer de déterminer le coût réel de l'hypothèque, le coût réel de l'intérêt, si vous me permettez cette expression. Dans le cas qui nous intéresse, si une personne verse 15% et obtient un remboursement de 5% d'une autre source, le coût réel de son intérêt hypothécaire est de 10% et c'est ce montant que nous voulons cerner dans le présent projet de loi comme étant admissible à un crédit.

**Le sénateur Cook:** Est-il nécessaire d'avoir une hypothèque pour être admissible à la déduction de l'impôt foncier?

**M. Short:** Non, il n'est pas nécessaire d'avoir une hypothèque pour être admissible à l'intérêt. Le mot "hypothèque" est une sorte de procuration. Il s'agit d'avoir une obligation dans un but déterminé, à savoir, l'acquisition d'une maison ou le financement d'une connexe à un logement.

**Le président:** Cela doit donc être une obligation qui ressemble à une hypothèque.

[Text]

**Mr. Short:** Yes.

**Senator Cook:** The property tax credit is available to all homeowners.

**Mr. Short:** Yes, to anyone who is a homeowner.

**Mr. Poissant:** May I ask Mr. Short what he means by the "commencement of a month"? The whole whole system works on the basis of the commencement of a month when the person becomes a homeowner. Does this mean that if a person acquires his home on the 2nd of the month he would not be entitled to the interest deduction for that entire month?

**Mr. Short:** It is an interesting question. The alternative to apportioning on a monthly basis would have been to apportion on a daily basis, and the forms and calculations in order to achieve that would have been most difficult. A decision was taken, for the most part, I think, in the interest of administrative feasibility and compliance problems, to look to one day in the month, and that is the first day. In other words, if you own the home on the first day of the month, it qualifies for that month; if you sell the home on the second day, it will continue to qualify for the whole month. But if you acquire the house on the second day, it will not qualify for that month.

There are pluses and minuses. For most people who are homeowners and sell the home at some point during the course of a month and acquire another home, they will still have the full 12-month entitlement, because on the first day of each of the 12 months in the year they will have owned a home.

**Senator Cook:** May I go back to the arithmetic of this property tax allowance? How does that compare with the loss to the treasury in respect of the property tax allowance and compared with the loss in respect of the interest deduction?

**Mr. Short:** The total mortgage interest credit, when the scheme is matured, will not exceed \$1,250. For the property tax it will always be \$250. A number of homeowners will not be entitled to the full credit with respect to the mortgage interest because they will not have paid interest of \$5,000. Therefore, substantially more than one-sixth of the cost of the credit provided in this bill relates to the credit for the property taxes. Indeed, a person who has no mortgage or has no indebtedness on his house will nevertheless be entitled to the credit for property taxes.

**Senator Cook:** Even though he does not pay the \$250.

**Mr. Short:** That is correct. We estimate that in the first year, that is for 1979, the total cost of this credit will be \$575 million. Of that, the property tax portion is \$240 million and the remaining \$335 million relates to the mortgage interest portion of the credit.

**Senator Cook:** That is for the fiscal year, 1980.

**Mr. Gillespie:** For the current year, 1979.

**Mr. Short:** A substantial part of that cost will, of course, fall in the government's fiscal year 1980-81, when the payments are made, but it is in relation to the amounts claimed in 1979.

[Traduction]

**M. Short:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Ce crédit d'impôt foncier est offert à tous les propriétaires de logement?

**M. Short:** C'est exact.

**M. Poissant:** Puis-je demander à M. Short ce qu'il veut dire lorsqu'il utilise l'expression «au début du mois»? Tout le système fonctionne à compter du début du mois où une personne devient propriétaire de logement. Cela signifie-t-il qu'une personne qui achète un logement le deuxième jour d'un mois n'est pas admissible à la séduction d'intérêt pour tout le mois?

**M. Short:** C'est une question très intéressante. La solution de rechange à la base mensuelle serait une base quotidienne, mais les calculs et formulaires nécessaires pour ce faire posent un problème très complexe. Une décision a été prise, et je pense que, compte tenu de l'administration et des problèmes connexes, il est préférable de s'en tenir à une journée donnée dans un mois, et le premier jour a été choisi. En d'autres termes, si vous devenez propriétaire d'une maison le premier du mois, vous êtes admissible pour ce mois-là. Si vous revendez cette maison le deuxième jour, vous continuez d'être admissible pour le mois complet. Mais si vous achetez la maison le deuxième jour du mois, vous ne serez pas admissible pour ce mois.

Il y a des avantages et des inconvénients. La plupart des propriétaires qui vendent leur maison à un moment donné au cours du mois et en achètent une autre sont encore admissibles pour la période de 12 mois, car ils auront été propriétaires d'une maison le premier jour de chacun des 12 mois.

**Le sénateur Cook:** Puis-je revenir à la question du calcul de cette déduction d'impôt foncier? Comment cela se compare-t-il avec la perte pour le trésor de revenus aux titres de la déduction de l'impôt foncier et la déduction des intérêts?

**M. Short:** Le crédit total d'intérêt hypothécaire, lorsque le programme sera mis sur pied, ne dépassera pas \$1,250. Dans le cas de l'impôt foncier, il s'agira toujours de \$250. Certains propriétaires n'auront pas droit au plein montant du crédit relatif aux intérêts hypothécaires parce qu'ils n'auront pas versé \$5,000 en intérêts. Par conséquent, une proportion beaucoup plus élevée qu'un sixième du coût du crédit prévu dans ce projet de loi s'applique au crédit à l'impôt foncier. En fait, celui qui n'a ni hypothèque ni dette sur sa propriété aura quand même droit au crédit d'impôt foncier.

**Le sénateur Cook:** Même s'il ne verse pas ces \$250.

**M. Short:** C'est exact. Nous estimons que la première année, en 1979, le montant total de ce crédit atteindra \$575 millions. La partie de ce montant consacrée à l'impôt foncier est de \$240 millions, et le solde représente le crédit relatif aux intérêts hypothécaires.

**Le sénateur Cook:** Ces chiffres valent pour l'année financière 1980.

**M. Gillespie:** Non, pour l'année financière en cours, 1979.

**M. Short:** Il est évident qu'une partie importante de ces coûts figurera dans le Budget de 1980-1981, lorsque les verse-



[Text]

**Senator Cook:** Thank you.

**Mr. Short:** I don't think the proportions should change. The total cost in 1980 will be \$1.245 billion. In 1981—and I am now talking about taxation years—it will be \$2.015 billion, and in 1982, the first year in which it will be fully in effect, the figure will be \$2.875 billion.

**Senator Cook:** And thereafter, you might say.

**Mr. Short:** Yes, and it will increase, I suppose, as homeownership increases and it will vary considerably, depending on interest rates and the extent of mortgages and so on.

**Senator Cook:** What was the amount?

**Mr. Short:** For 1982 the figure is \$2.875 billion. That, you will appreciate, is not the cost that falls in the government's fiscal year 1982, but is the cost of which a substantial part will fall in 1983-84.

**Senator Cook:** Then \$1.100 billion would be in respect of the property tax, if the two-fifths applies.

**Mr. Short:** Yes.

**Senator Cook:** And over \$1.100 billion would be in respect of the tax allowance.

**Mr. Short:** Senator, your mathematics is much faster than mine.

**Senator Cook:** But perhaps less accurate.

**Mr. Short:** There is no reason to believe that the proportions should change.

**Senator Walker:** On what do you base your figures? How many are going to subscribe to this plan?

**Mr. Short:** The estimates are that 3.8 million families will benefit. Of that figure—

**Senator Walker:** You mean over the four-year period?

**Senator McIlraith:** No; each year.

**Mr. Short:** At any time, starting in 1979. Of course, in future years the amount may well increase as there is more home ownership. Based on 1979, the estimate is that there will be 3.8 million families who will benefit. Of that figure, 2.3 million receive both the mortgage interest and the property tax credit, and 1.5 million will receive only the property tax credit. That, of course, would apply to those homeowners who do not have a mortgage or a qualifying indebtedness on their home.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Mr. Poissant:** May I direct my last question to Mr. Short? There is no carry-forward provision except for that one year's interest. If the taxpayer is not subject to tax because of losses in year one and two, could he not carry forward in year three

[Traduction]

ments seront effectués, mais les rubriques indiqueront les montants réclamés en 1979.

**Le sénateur Cook:** Merci.

**M. Short:** Je ne crois pas que les proportions devraient changer. Pour 1980, le coût total atteindra \$1,245 milliard. Pour 1981, et je parle maintenant d'années d'imposition, il s'élèvera à \$2,015 milliards et en 1982, première année complète pendant laquelle le programme aura été en vigueur, le montant se situera à \$2,875 milliards.

**Le sénateur Cook:** On pourrait dire que c'est ce qu'il en coûtera par la suite.

**M. Short:** Oui, et je suppose que le montant augmentera à mesure que les propriétaires se feront plus nombreux, et les chiffres varieront considérablement en fonction des taux d'intérêt, de l'importance des hypothèques, etc.

**Le sénateur Cook:** Pourriez-vous répéter le montant?

**M. Short:** Pour 1982, il atteint \$2,875 milliards. Vous comprendrez que ce montant ne sera pas inscrit dans le Budget pour l'année financière 1982, mais c'est le coût pour lequel des crédits importants seront affectés en 1983-1984.

**Le sénateur Cook:** Ainsi, \$1100 milliard seraient consacrés au crédit à l'impôt foncier, si l'on appliquait la proportion de deux cinquièmes.

**M. Short:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Et ce qui dépasse le \$1100 milliard s'appliquerait à la déduction avant impôt.

**M. Short:** Sénateur, vous comptez beaucoup plus vite que moi.

**Le sénateur Cook:** Mais peut-être moins bien.

**M. Short:** Il n'y a pas lieu de croire que les proportions devraient changer.

**Le sénateur Walker:** Sur quoi se fondent vos chiffres? Combien de propriétaires participeront à ce régime?

**M. Short:** On estime que 3,8 millions de familles y participeront. De ce nombre...

**Le sénateur Walker:** Au cours de la période de quatre ans?

**Le sénateur McIlraith:** Non, chaque année.

**M. Short:** Chaque année, à partir de 1979. Évidemment, au cours des prochaines années, le nombre augmentera peut-être en même temps que celui des propriétaires. Mais en 1979, on peut prévoir que 3,8 millions de familles en profiteront. De ce nombre, 2,3 millions recevront à la fois le crédit d'impôt à l'intérêt hypothécaire et à l'impôt foncier et 1,5 million ne profiteront que du crédit à l'impôt foncier. Évidemment, cela ne concerne que les propriétaires qui n'ont ni hypothèque ni dettes admissibles sur leur maison.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**M. Poissant:** Pourrais-je poser ma dernière question à M. Short? Il n'existe pas de dispositions de report, sauf pour cet intérêt d'un an. Le contribuable qui ne paie d'impôt à cause de pertes qu'il a subies la première et la deuxième année ne

[Text]

the tax credit to which he would normally be entitled in year one?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, there is no provision in the bill for carrying forward unused credits. This is a credit. It simply reduces the taxpayer's federal tax payable in the year. It is not a refundable credit in the same way, for example, that the child tax credit is refundable. If the taxpayer has no taxable income in the year and no federal tax to pay, there will be no benefit from this bill.

**The Chairman:** In order to qualify for entitlement, you would have to have taxable income.

**Mr. Short:** And federal tax payable, yes.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, I have one small point. Turning to page 5 of the bill, paragraph (iii) says:

qualified home includes... the land subjacent to the housing unit and such portion of any immediately contiguous land as may reasonably be regarded as contributing to the individual's use and enjoyment of the housing unit as a home...

It will be noted there that they have described the land under the house as "subjacent." When they come to the land adjoining the house they did not use the corresponding word "adjacent." Having used a rather long descriptive phrase instead of the word "adjacent," they then go on to say:

except that where the total area of the subjacent land and of that portion exceeds one acre...

It does not say "of such portion." Could we have the language looked at? It seems that they should use consistent language to begin with. If they do not use consistent language, the adjoining portion of land should at least be described as "such portion," in order that it might be clearly identified. It is merely a point of semantics.

**The Chairman:** We will make a note of that.

**Mr. Gillespie:** Is this not the same language that is used for the principal residence exception?

**Senator McIlraith:** Not the word "that." It is "such" instead of "that."

**Mr. Short:** This language was taken directly from the definition of principal "residence" in 54(g) of the Income Tax Act.

**Senator McIlraith:** Including the word "that" instead of "such"?

**Mr. Short:** Yes.

**Mr. Gillespie:** I do not think there has been any problems experienced in this area.

**Mr. Short:** We did attempt, to the extent possible, to marry the definition of "qualified home" with the definition of "principal residence." We departed from that definition only as it was considered appropriate. There are a number of departures. For example, there is no requirement that a principal residence should be in Canada; whereas the decision was

[Traduction]

pourrait-il pas reporter sur la troisième année le crédit d'impôt auquel il aurait normalement droit la première année?

**M. Short:** Monsieur le président, le projet de loi ne comporte pas de dispositions permettant de reporter des crédits inutilisés. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'un crédit. Les dispositions ont simplement pour effet de réduire l'impôt fédéral que le contribuable aurait à payer pour cette année. Il ne s'agit pas d'un crédit remboursable, comme par exemple le crédit d'impôt pour enfants. Si le contribuable ne gagne pas de revenu imposable cette année-là et n'a pas à payer d'impôt, le projet de loi ne lui sera d'aucune utilité.

**Le président:** Vous devez gagner un revenu imposable pour avoir droit au crédit.

**M. Short:** Et vous devez payer l'impôt fédéral.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, j'aimerais obtenir une précision. À la page 5 du projet de loi, le sous-alinéa (iii) stipule:

un logement admissible comprend... le terrain sous-jacent au logement et la partie de tout terrain contigu que l'on peut raisonnablement considérer comme contribuant à l'usage et à la jouissance du logement par le particulier en tant qu'habitation...

Notez que lorsqu'on parle du terrain sur lequel le logement se trouve, on emploie l'épithète «sous-jacent». Lorsqu'il est question du terrain contigu au logement, on ne retrouve pas le mot correspondant «adjacent». Après avoir utilisé une périphrase assez longue au lieu du mot «adjacent», le législateur écrit:

sauf que, lorsque la superficie totale du terrain sous-jacent au logement et de cette partie dépasse une acre...

On ne dit pas dans la version anglaise «of such portion». Ne pourrait-on pas être logique dans le choix des termes utilisés? Même là, on pourrait décrire la partie adjacente du terrain par les mots «such portion» pour éviter toute confusion. Ce n'est qu'une question de sémantique.

**Le président:** Nous en prenons note.

**M. Gillespie:** N'utilise-t-on pas les mêmes termes dans le cas de l'exception portant sur la résidence principale?

**Le sénateur McIlraith:** On utilise, dans la version anglaise, le mot «such» au lieu de «that».

**M. Short:** Ces expressions ont été tirées directement de la définition de «résidence principale» au paragraphe 54g) de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur McIlraith:** On a même emprunté le mot «that» au lieu de «such»?

**M. Short:** Oui.

**M. Gillespie:** Je ne crois pas qu'il y ait eu confusion sur ce point.

**M. Short:** Nous avons tenté, dans la mesure du possible, de fusionner les définitions de «logement admissible» et de «résidence principale». Nous nous sommes écartés de cette définition uniquement lorsque nous l'avons jugé nécessaire. Il y a un certain nombre de dérogations. Par exemple, on ne stipule pas qu'une résidence principale doit être située au Canada; pour-



[Text]

made that for the purposes of this bill a qualifying home would have to be in Canada. That is one of several differences.

**Senator McIlraith:** The only point I was raising was the use of the word "that." It is a very small point.

**The Chairman:** We will have a look at it. Are there any further questions?

**Senator Walker:** Mr. Chairman, I was called out for a few minutes. Did I miss the basis on which the 3.8 million was calculated—the number of people? How is that figure arrived at?

**The Chairman:** You mean the 3.8 million families who will benefit.

**Mr. Short:** Senator, the information we have is that there are 3.8 million families who are homeowners, who have federal tax to pay and who will qualify.

**Senator Walker:** Or who could obtain it? You are not suggesting that they are going to?

**Mr. Short:** This is the estimate of the number of families that will obtain a credit in respect of their 1979 tax liability.

**Senator Cook:** You get a credit for property tax, anyhow.

**Mr. Short:** There are, of course, more than 3.8 million families that own a home; but some of those will not be taxable and would not benefit.

**Senator Walker:** You are suggesting, then, that that is the number of people who, at the present time, could obtain the tax credit; and, whether they do anything or not, will obtain it? Is that what you are suggesting?

**Mr. Short:** Yes. They are entitled to the credit when they file their 1979 tax returns.

**The Chairman:** You do not say "people"; you say "families."

**Senator Walker:** Yes.

**The Chairman:** Are there any further questions? If not, I would like to deal with the tax convention bill this morning. I suggest that we adjourn further consideration of this bill while we study the effect of the points that were developed, to determine what our experts think is necessary by way of addition, if any, by reason of the explanation that has been given. We should be able to deal with that—as a matter of fact, I should say that we must deal with it—some time next week.

**Senator Cook:** It is only a prestudy; the bill is not yet before us.

**The Chairman:** This is a prestudy, yes.

Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

[Traduction]

tant, on avait décidé qu'aux fins de ce bill, un logement admissible devrait se situer au Canada. C'est une différence parmi d'autres.

**Le sénateur McIlraith:** J'allais simplement poser une question sur l'utilisation du terme «qui». C'est sans grande importance.

**Le président:** Nous l'examinerons. Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Walker:** Monsieur le président, j'ai dû m'absenter quelques minutes, et j'ai manqué l'explication des raisons sur lesquelles on se fondait pour calculer les 3.8 millions—le nombre de personnes? Comment en est-on arrivé à ce chiffre?

**Le président:** Vous voulez parler des 3.8 millions de familles qui seront visées?

**M. Short:** Sénateur, nous avons été informés que 3.8 millions de familles sont propriétaires de logement, doivent payer un impôt fédéral et seront admissibles.

**Le sénateur Walker:** Ou qui pourraient l'obtenir? Vous laissez entendre qu'elles seront admissibles?

**M. Short:** C'est l'évaluation du nombre de familles qui obtiendront un dégrèvement en ce qui a trait à leurs cotisations fiscales de 1979.

**Le sénateur Cook:** Vous obtenez un dégrèvement pour l'impôt foncier de toute façon.

**M. Short:** Il y a, bien sûr, plus de 3.8 millions de familles qui possèdent un logement; mais certaines d'entre elles ne seront pas imposables et ne seront donc pas admissibles.

**Le sénateur Walker:** Selon vous, par conséquent, il s'agit du nombre de personnes qui, à l'heure actuelle, pourraient obtenir le dégrèvement d'impôt; et quoiqu'elles fassent, elles l'obtiendront? Est-ce ce que vous voulez dire?

**M. Short:** Oui, elles auront droit à un dégrèvement lorsqu'elles rempliront leur déclaration d'impôt pour 1979.

**Le président:** Vous ne dites pas «personnes» mais «familles».

**Le sénateur Walker:** Oui.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Sinon, j'aimerais ce matin traiter du bill sur les conventions en matière d'impôt. Je vous propose de suspendre notre étude du présent bill pendant que nous étudions l'incidence des points qui ont été élaborés, pour déterminer ce que nos experts estiment nécessaire d'ajouter, s'il y a lieu, à la suite de l'explication qui a été donnée. Nous devrions pouvoir en traiter—en fait, je devrais dire que nous devons en traiter—la semaine prochaine.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit uniquement d'une étude préalable; le bill ne nous a pas encore été renvoyé?

**Le président:** Oui, c'est une étude préliminaire.

Est-ce accepté?

**Des voix:** Adopté.

[Text]

**The Chairman:** Now, Frank, perhaps you would distribute the tax convention bill, and if members of the committee would stay for a short time, we can deal with it.

There is some urgency with regard to this bill, in the sense that it provides benefits, and the people who are adversely affected on the question of double taxation like to get some relief.

Thank you very much, Mr. Short and Mr. Krishna. We may feel free to call on you again when we have studied this and perhaps need to make recommendations.

**Mr. Short:** The tax convention bill also falls within my area of responsibility, Mr. Chairman, so I have arranged to stay for this.

The committee proceeded to the consideration of other business.

[Traduction]

**Le président:** Maintenant, Frank, peut-être pourriez-vous nous distribuer le bill sur les conventions en matière d'impôt, et si les membres du Comité consentent à rester pendant un bref moment, nous l'étudierons.

L'étude de ce bill est assez urgente en ce sens qu'il accorde des avantages et les personnes qui sont touchées par la question des doubles impositions aimeraient obtenir un certain allègement.

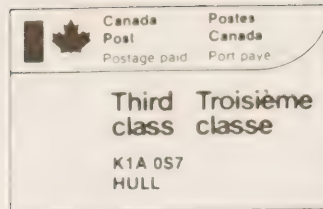
Merci beaucoup Messieurs Short et Krishna. Nous ne manquerons pas de vous convoquer à nouveau lorsque nous aurons étudié ce bill et peut-être aurons-nous besoin de faire des recommandations.

**M. Short:** Le bill sur les conventions en matière d'impôt entre également dans mon champ de responsabilités, monsieur le président. J'ai donc pris des mesures pour demeurer avec vous pour l'étudier.

Le comité passe à l'étude d'autres questions.







If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7  
*En cas de non livraison,*  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Department of Finance:*

Mr. A. Short, Director, Tax Policy and Legislation Branch;

Mr. V. Krishna, Tax Policy Officer.

### *Ministère des Finances:*

M. A. Short, directeur, Direction de la politique et de la  
législation de l'impôt;

M. V. Krishna, agent, Politique de l'impôt.





2 First Session  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Banking, Trade and Commerce

## Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, November 29, 1979

Le jeudi 29 novembre 1979

Issue No. 11

Fascicule n° 11

### Complete Proceedings on:

Bill S-4, "An Act to implement conventions between Canada and Spain, Canada and the Republic of Liberia, Canada and the Republic of Austria, Canada and Italy, Canada and the Republic of Korea, Canada and the Socialist Republic of Romania and Canada and the Republic of Indonesia and agreements between Canada and Malaysia and Canada and Jamaica"

### Fascicule complet concernant:

Bill S-4, «Loi de mise en œuvre des conventions entre le Canada et l'Espagne, le Canada et la République du Libéria, le Canada et la République d'Autriche, le Canada et l'Italie, le Canada et la République de Corée, le Canada et la République Socialiste de Roumanie et le Canada et la République d'Indonésie et des accords entre le Canada et la Malaisie et le Canada et la Jamaïque»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable D. Roblin, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable D. Roblin

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 8, 1979:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Donahoe, for the second reading of the Bill S-4, intituled: «An Act to implement conventions between Canada and Spain, Canada and the Republic of Liberia, Canada and the Republic of Korea, Canada and the Socialist Republic of Romania and Canada and the Republic of Indonesia and agreements between Canada and Malaysia and Canada and Jamaica».

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Smith (*Colchester*), that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 8 novembre 1979:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Donahoe, tendant à la deuxième lecture du Bill S-4, intitulé: «Loi de mise en œuvre des conventions entre le Canada et l'Espagne, le Canada et la République du Libéria, le Canada et la République d'Australie, le Canada et l'Italie, le Canada et la République de Corée, le Canada et la République Socialiste de Roumanie et le Canada et la République d'Indonésie et des accords entre le Canada et la Malaisie et le Canada et la Jamaïque».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Smith (*Colchester*), que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 29, 1979

(16)

Pursuant to adjournment the Standing Senate Committee on Banking Trade and Commerce met this day at 11:30 to consider the following:

Bill S-4, "An Act to implement conventions between Canada and Spain, Canada and the Republic of Liberia, Canada and the Republic of Austria, Canada and Italy, Canada and the Republic of Korea, Canada and the Socialist Republic of Romania and Canada and the Republic of Indonesia and agreements between Canada and Malaysia and Canada and Jamaica."

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Beaubien, Buckwold, Cook, Desruisseaux, Laird, Manning, McIlraith, Molson, Roblin and Walker. (11)

## WITNESSES:

Mr. A. Short, Director, Tax Policy and Legislation Branch.

Mr. R. Tremblay, Tax Policy Officer.

The Committee proceeded directly to the examination of the Bill and the witnesses following which and on Motion of the Honourable Senator Cook, it was Resolved to report the said Bill without amendment.

At 12 noon, the Committee adjourned to the call of the Chairman.

*ATTEST:*

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 29 NOVEMBRE 1979

(16)

Conformément à la motion d'ajournement, le Comité permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 30 pour étudier le:

Bill S-4, «Loi de mise en oeuvre des conventions entre le Canada et l'Espagne, le Canada et la République du Libéria, le Canada et la République d'Autriche, le Canada et l'Italie, le Canada et la République de Corée, le Canada et la République Socialiste de Roumanie et le Canada et la République d'Indonésie et des accords entre le Canada et la Malaisie et le Canada et la Jamaïque.»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*) Beaubien, Buckwold, Cook, Desruisseaux, Laird, Manning, McIlraith, Molson, Roblin et Walker. (11)

## TÉMOINS:

M. A. Short, directeur, Direction de la politique et de la législation de l'impôt.

M. R. Tremblay, conseiller spécial, Politique de l'impôt.

Le Comité entreprend directement l'examen du bill et des témoins après quoi et sur motion de l'honorable sénateur Cook, il est décidé de faire rapport dudit bill sans amendement.

A 12 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*



## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, November 29, 1979

The Standing Senate Committee on Banking Trade and Commerce to which was referred Bill S-4, intituled: "An Act to implement conventions between Canada and Spain, Canada and the Republic of Liberia, Canada and the Republic of Austria, Canada and Italy, Canada and the Republic of Korea, Canada and the Socialist Republic of Romania and Canada and the Republic of Indonesia and agreements between Canada and Malaysia and Canada and Jamaica", has, in obedience to the order of reference of Thursday, November 8, 1979, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 29 novembre 1979

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel on a renvoyé le bill S-4, intitulé: «Loi de mise en œuvre des conventions entre le Canada et l'Espagne, le Canada et la République du Libéria, le Canada et la République d'Autriche, le Canada et l'Italie, le Canada et la République de Corée, le Canada et la République Socialiste de Roumanie et le Canada et la République d'Indonésie et des accords entre le Canada et la Malaisie et le Canada et la Jamaïque» a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 8 novembre 1979, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président*

Salter A. Hayden

*Chairman*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 29, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-4, to implement conventions between Canada and Spain, Canada and the Republic of Liberia, Canada and the Republic of Austria, Canada and Italy, Canada and the Republic of Korea, Canada and the Socialist Republic of Romania and Canada and the Republic of Indonesia and agreements between Canada and Malaysia and Canada and Jamaica, met this day at 11.45 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we now have before us Bill S-4. This is a bill to implement conventions between Canada and Spain, Canada and the Republic of Liberia, Canada and the Republic of Austria, Canada and Italy, Canada and the Republic of Korea, Canada and the Socialist Republic of Romania and Canada and the Republic of Indonesia and agreements between Canada and Malaysia and Canada and Jamaica.

In the cases of all but two of these countries the tax conventions have been before us previously. We heard evidence on them, and made a report, but they died later and were never enacted.

Next to me today is Mr. Short, who, in his position, has a responsibility in connection with these tax conventions, and next to him is Richard Tremblay, tax policy legislation division, Department of Finance.

Who is going to make the general statement?

**Mr. R. Alan Short, Director, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance:** Well, honourable senators, the purpose of this bill has been outlined to you by the Chairman. The purpose is to implement the conventions between Canada and Spain, Liberia, Austria, Italy, Korea, Romania and Indonesia, and agreements between Canada and Malaysia and Jamaica.

At the time of tax reform Canada had 16 tax treaties in force. The number is now 24, and negotiations are in various stages of progress with an additional 40 countries.

As in the case of the legislation that has been approved over the last several years, this bill, S-4, deals with supplementary conventions or agreements in part X of the bill, and this is designed to ensure that tax treaties can be kept up to date as a result of changes in the tax systems of Canada and the other countries. This mechanism for keeping the treaties up to date is similar to that agreed to previously.

The nine treaties in this bill follow the general pattern of the treaties previously concluded with other countries since tax reform in 1972. They follow, to a large extent, the format and the language of the model double taxation convention preferred by the committee of fiscal affairs of the Organization

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 29 novembre 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été présenté le bill S-4, Loi de mise en œuvre des conventions entre le Canada et l'Espagne, le Canada et la République du Libéria, le Canada et la République d'Autriche, le Canada et l'Italie, le Canada et la République de Corée, le Canada et la République socialiste de Roumanie et le Canada et la République d'Indonésie et des accords entre le Canada et la Malaisie et le Canada et la Jamaïque, se réunit aujourd'hui à 11 h 45 pour étudier le bill.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous allons maintenant étudier le bill S-4. Il s'agit d'un bill de mise en œuvre des conventions entre le Canada et l'Espagne, le Canada et la République du Libéria, le Canada et la République d'Autriche, le Canada et l'Italie, le Canada et la République de Corée, le Canada et la République socialiste de Roumanie et le Canada et la République d'Indonésie ainsi que des accords entre le Canada et la Malaisie et le Canada et la Jamaïque.

Dans le cas de tous ces pays sauf deux, les conventions en matière d'impôt nous ont déjà été soumises; nous avons entendu des témoignages à leur sujet, et avons rédigé un rapport, mais elles ont été lettres mortes et n'ont jamais été adoptées.

A mes côtés, aujourd'hui, vous apercevez M. Short qui dans le cadre de ses fonctions, s'occupe également des conventions en matière d'impôt, et son voisin, M. Richard Tremblay, est au service de la Division de la législation sur la politique de l'impôt, au ministère des Finances.

Qui prononcera la déclaration préliminaire?

**M. R. Alan Short, directeur, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances:** Honorables sénateurs, le but de ce bill nous été exposé par le président. Il s'agit de mettre en œuvre des conventions entre le Canada et l'Espagne, le Libéria, l'Autriche, l'Italie, la Corée, la Roumanie et l'Indonésie ainsi que des accords entre le Canada et la Malaisie et la Jamaïque.

Lors de la réforme fiscale au Canada, 16 conventions fiscales étaient en vigueur. On en compte aujourd'hui 24, et des négociations sont en cours avec 40 autres pays.

Comme dans le cas de la loi qui a été adoptée au cours des dernières années, le présent Bill S-4 porte sur les conventions ou ententes supplémentaires mentionnées dans la partie X du bill afin que les conventions fiscales soient à jour, en raison de certains changements apportés aux régimes fiscaux du Canada et des autres pays. Cette méthode utilisée afin de tenir les conventions fiscales à jour ressemble quelque peu à celle qui a été adoptée auparavant.

Les neuf conventions mentionnées dans le présent bill se fondent sur le modèle général des conventions conclues auparavant avec d'autres pays, depuis la réforme fiscale de 1972. Elles emploient, dans une large mesure, la formule et les termes du modèle de convention relative aux doubles imposi-



[Text]

for Economic Co-operation and Development—the OECD—and the treaty with Jamaica, when enforced, will replace the existing agreement signed in 1971.

**The Chairman:** This treaty with Jamaica has not been before us in its present form hitherto.

**Mr. Short:** That is correct.

**The Chairman:** And in relation to the other tax conventions that are before us, are there any substantial changes?

**Mr. Short:** I am sorry, Mr. Chairman. The convention with Jamaica was in Bill S-7 that was before you at the last session. The only new agreements are those with Romania and Indonesia. The others are unchanged in all respects vis-à-vis the agreements that were previously reflected in Bill S-2, or Bill S-7.

**The Chairman:** I have two questions. The first one concerns the provisions in the tax convention with Jamaica in connection with supplementary agreements. The reason that strikes me as important is that the procedure is contained in that agreement and tax convention for arriving at supplementary agreements, and there is a power given to the House of Commons and the Senate, following the procedures contained in the bill, under which the supplementary agreement can get to the attention of both those houses, and where they can effectively deal with it, I believe, either by way of adoption of the supplementary agreement, or not. If you look at page 8 of the first bill and convention you will see the provision for parliamentary procedures. Now, is that provision common to all these tax convention agreements?

**Mr. Short:** Yes, Mr. Chairman. That is common to all the agreements in this bill, and this provision has been reflected in the bills that have been proceeded with over the last several years.

**The Chairman:** Yes. Now, the second question that I have arises out of the fact that some years ago, when he was a member of this committee, Senator Roebuck asked what, if any, authority the Senate and Parliament had to make changes either in the bill to which the agreement was attached as a schedule, or in the agreement itself, and I think the answer at the time was to the effect that since the agreement had been entered into and signed by the parties, there was no authority in Parliament to change it. We could refuse to pass the bill, but we could not change the agreement. Is that correct?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, a change in the agreement would obviously require the concurrence of the other country so that if there is to be a change in any of the agreements, this would have to be entered into or would have to be done by way of an agreement with the other country, and that could take the form either of a revised agreement or a protocol to the agreement.

**The Chairman:** It could be done by invoking the supplementary agreement procedures provided in these bills and agreements, and that would give Parliament some control over the supplementary terms.

[Traduction]

tions adopté par le Comité des Affaires fiscales de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (la OCDE), et la convention signée avec la Jamaïque, lorsqu'elle entrera en vigueur, remplacera la présente entente signée en 1971.

**Le président:** Le Comité n'a pas encore eu l'occasion d'étudier, sous sa forme actuelle, cette convention signée avec la Jamaïque.

**M. Short:** C'est exact.

**Le président:** Et les autres conventions fiscales dont nous sommes saisis à l'heure actuelle ont-elles fait l'objet de changements importants?

**M. Short:** Je regrette, monsieur le président. Cette convention se trouvait dans le Bill S-7 que vous avez étudié au cours de la session dernière. Les nouvelles ententes sont celles qui ont été conclues avec la Roumanie et l'Indonésie. Les autres n'ont subi aucune modification par rapport aux ententes mentionnées préalablement dans les bills S-2 ou S-7.

**Le président:** J'ai deux questions à poser. La première concerne les dispositions de la convention fiscale conclue avec la Jamaïque en rapport avec les ententes supplémentaires. Ce qui me semble important, c'est que cette entente et cette convention fiscale contiennent les modalités à observer afin d'en arriver à des ententes supplémentaires, et que, d'après les modalités de ce bill, la Chambre des communes et le Sénat sont investis d'une certaine autorité, en vertu de laquelle l'entente supplémentaire peut faire l'objet d'une étude particulière par ces deux Chambres, et selon laquelle celles-ci peuvent, je crois, l'adopter ou non. Si vous consultez la page 8 vous verrez la disposition relative à la procédure parlementaire. Cette disposition s'applique-t-elle à toutes ces ententes en matière de conventions fiscales?

**M. Short:** Oui, monsieur le président. Cette disposition s'applique à toutes les ententes prévues par le présent projet de loi, et cette disposition a été mentionnée dans les projets de loi qui ont été étudiés au cours des dernières années.

**Le président:** C'est exact. J'aborderai maintenant la deuxième question: il y a quelques années, le sénateur Roebuck, alors membre de ce Comité, avait demandé en vertu de quelle autorité le Sénat et le Parlement pouvaient apporter des changements soit au bill auquel était rattachée l'entente en annexe, soit à l'entente elle-même, et je crois qu'à l'époque, on avait répondu que puisque les intéressés avaient contracté cette entente et l'avaient signée, le Parlement n'était pas habilité à la changer. Nous pouvions refuser d'adopter ce projet de loi, mais nous ne pouvions changer cette entente. Est-ce exact?

**M. Short:** Monsieur le président, tout changement à l'entente demanderait nécessairement l'approbation de l'autre pays en cause, de sorte que, si un changement doit être apporté à l'une de ces ententes, cela devrait être fait grâce à un accord avec l'autre pays, et pourrait revêtir la forme soit d'une entente modifiée, soit d'un protocole à l'entente.

**Le président:** Cela pourrait être fait en invoquant les dispositions relatives à l'entente supplémentaire prévues dans ces projets de loi et ces ententes, et permettrait au Parlement d'exercer un certain contrôle sur les conditions supplémentaires.

[Text]

**Mr. Short:** Indeed, Mr. Chairman. The point I was really making was that it would not be open to Canada to unilaterally change a provision of the agreement. This could only be done after consultation with the other country and an assurance by them that they would agree to the change.

**The Chairman:** Well, any country that is a party to such an agreement may withdraw by following the procedures in the agreement.

**Mr. Short:** Yes, each agreement has a separate provision in it dealing with the termination of the agreement.

**Senator Walker:** Does that happen very often?

**The Chairman:** Yes, it does.

**Senator Walker:** Because I see the chap who signed for Korea was murdered the other day. Not that that matters.

**Mr. Short:** It matters to him. To my knowledge, senator, there has been only one income tax convention that has been terminated by Canada, and that is the agreement that we had with the United Kingdom. That was terminated in the early 1960s. You will recall that there were a number of changes to the international tax provisions, if I may call them that, of the Income Tax Act arising out of Mr. Fleming's baby budget of December 20, 1960. That is the date, as close as I can recall. They required a renegotiation of a number of Canada's tax treaties because one of the major concerns, and here I am going on memory, was that we did not want a withholding tax on dividends of less than 15 per cent. Now a number of Canada's tax treaties at that time had a withholding tax on dividends paid by a subsidiary to a parent of 5 per cent or less. The negotiations with the United Kingdom for a change in that agreement took some time, and the government did terminate the old United Kingdom-Canada double taxation convention and subsequently entered into a new one which is the one now in force.

**The Chairman:** Do we have a new agreement with the United States?

**Mr. Short:** No, we do not.

**The Chairman:** We are still under the old one?

**Mr. Short:** The agreement with the United States is currently under negotiation.

**Senator Lang:** My question does not refer specifically to any of the conventions now before us, but I have come across a rather unusual anomaly under the Canada-France agreement, where the French government requires a certificate by the Canadian taxing authorities that there is no permanent place of business in France. I don't know how the Canadian taxing authorities can certify that, and yet the French authorities will continue to withhold tax, notwithstanding the convention, through the inability of our taxing authorities to make such a certification.

**Senator Walker:** Does that happen?

[Traduction]

**M. Short:** En effet, monsieur le président. Ce que je voulais vraiment démontrer, c'est que le Canada ne pourrait changer unilatéralement une disposition de l'entente. Ceci ne pourrait être fait qu'après avoir consulté l'autre pays concerné et après avoir obtenu l'assurance de ce pays qu'il approuverait ce changement.

**Le président:** Enfin, tout pays qui signe une telle entente peut se désister en observant les modalités prévues par l'entente.

**M. Short:** Oui, chaque entente contient une disposition séparée portant sur la résiliation de l'entente.

**Le sénateur Walker:** Cela est-il fréquent?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Walker:** La personne qui a signé au nom de la Corée a été assassinée l'autre jour, mais cela n'a pas d'importance.

**M. Short:** Pour lui, ce fut important. A ma connaissance, sénateur, le Canada n'a mis fin qu'à une seule convention fiscale, l'accord avec le Royaume Uni, au début des années 60. On se rappellera que le nouveau budget de M. Fleming daté, sauf erreur, du 20 décembre 1960, comportait un certain nombre de modifications aux dispositions fiscales internationales, si je puis m'exprimer ainsi, de la Loi de l'impôt sur le revenu. Le Canada demandait une renégociation de certains accords fiscaux; l'une des principales conditions, si ma mémoire est bonne, concernait une retenue fiscale d'au moins 15% sur les dividendes. A l'époque, certains accords conclus par le Canada prévoyaient l'application d'une retenue fiscale de 5% ou moins sur les dividendes payés par les sociétés filiales à leurs sociétés mères. Les négociations avec le Royaume Uni en vue d'une modification de l'accord ont duré assez longtemps et le gouvernement a mis fin à l'ancienne convention sur la double imposition entre le Royaume Uni et le Canada et il a conclu par la suite une nouvelle convention qui est encore en vigueur.

**Le président:** Le Canada a-t-il conclu une nouvelle convention avec les États-Unis?

**M. Short:** Non.

**Le président:** L'ancienne convention est toujours en vigueur?

**M. Short:** La convention avec les États-Unis fait actuellement l'objet de négociations.

**Le sénateur Lang:** Ma question ne concerne pas spécifiquement l'une des conventions actuellement à l'étude; néanmoins, j'ai trouvé une anomalie dans le texte de la convention entre le Canada et la France; en effet, le gouvernement français exige des autorités fiscales canadiennes un certificat à l'effet qu'une société ne possède aucun lieu d'affaires permanent en France. Je ne vois pas comment les autorités fiscales canadiennes peuvent satisfaire à une telle exigence. Néanmoins, les autorités françaises continuent d'appliquer une retenue fiscale, en dépit de la convention, à cause de l'incapacité de nos autorités fiscales de répondre à leur demande.

**Le sénateur Walker:** La chose s'est-elle produite?



[Text]

**Senator Lang:** Yes.

**Mr. Short:** I am not familiar with the particular problem you refer to, senator. There are administrative implications that arise under all of Canada's tax treaties and these, of course, fall within the area of responsibility of the Department of National Revenue. I do know that the requirements with respect to the exchange of information work more smoothly with some countries than with others, and to the extent that there are serious problems, usually the competent authorities, as they are called, who would be the tax administrations in both countries, will try to get together to try to resolve problems of this nature. I believe the appropriate thing to do if a taxpayer feels aggrieved by what would appear to be an administrative difficulty would be to direct his inquiry to Revenue Canada and seek to have the problem righted.

**Senator Lang:** Well, the criticism is not of the Canadian authorities; it is of the French authorities.

**Mr. Short:** I do not know how to handle that, senator. I am usually defending us. And I have a difficult enough time doing that, as you well know. I would not presume to try to defend the French tax administration.

**Senator Lang:** The requirement is not in the act or the agreement itself. It does not refer to any such certification being necessary, but the French administrative authorities insist on it notwithstanding that.

**The Chairman:** Well, France is not one of the parties in these.

**Senator Lang:** No, I mentioned that at the beginning. The form is the same in all of them.

**The Chairman:** It does seem odd to try to figure out what the answer is when they say that a certificate should be required from the Canadian tax authorities in relation to whether or not a Canadian company has a place of permanent business, say, in France or in another country. I would have thought that was a question that the country in which the permanent establishment might be said to be located would be in a better position to answer.

**Senator Lang:** That is the whole point.

**The Chairman:** There is nothing we can do in connection with the provisions of these agreements except, of course, not to pass the bill. But then you have to weigh the consequences. To use my favourite expression, there seem to be many "goodies" in the tax conventions we have before us. Surely Canada can take some role in trying to adjust the difference in this regard. I would hope that Mr. Short and Mr. Tremblay would see to it that what we have discussed on this point is brought to the attention of their respective chiefs.

Are there any other questions?

**Senator Cook:** I move we pass the bill.

**The Chairman:** Senator Cook moves that we report Bill S-4 without amendment.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Then that concludes our committee work for this morning. I think I should tell you briefly what is in store

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** Oui.

**M. Short:** Je ne connais pas très bien le problème dont vous parlez, sénateur. Toutes les conventions fiscales auxquelles adhère le Canada posent des problèmes d'ordre administratif et le problème actuel relève évidemment du ministère du Revenu national. Je sais que les formalités régissant l'échange d'information sont plus souples dans certains pays que dans d'autres et en cas de problèmes graves, les autorités compétentes, en l'occurrence les autorités fiscales des deux pays, coopèrent afin de résoudre les problèmes de ce genre. A mon avis, un contribuable qui se sent lésé par un problème d'ordre administratif peut s'adresser au ministère du Revenu du Canada afin qu'on trouve une solution à son problème.

**Le sénateur Lang:** En fait, la critique ne s'adresse pas aux autorités canadiennes, mais aux autorités françaises.

**M. Short:** J'ignore quelle attitude adopter, sénateur. Habituellement, je prends notre propre défense ce qui, comme vous le savez, est déjà suffisamment difficile. Je ne prétends certes pas défendre les autorités fiscales françaises.

**Le sénateur Lang:** L'exigence n'est pas précisée dans la loi ou dans la convention. Il n'est stipulé nulle part qu'un certificat est nécessaire, mais les autorités françaises l'exigent néanmoins.

**Le président:** La France n'est pas concernée dans le cas présent.

**Le sénateur Lang:** Non, je l'ai mentionné au début. Les formalités sont les mêmes dans tous les cas.

**Le président:** Il serait curieux que les autorités fiscales canadiennes soient en mesure de confirmer ou de nier l'existence d'un lieu d'affaires permanent d'une société canadienne, en France ou ailleurs; il me semble, en effet, que le pays où le lieu d'affaires est censé être situé est le plus en mesure de répondre à cette question.

**Le sénateur Lang:** Voilà le problème.

**Le président:** Nous ne pouvons rien faire au sujet des dispositions des conventions, sauf, bien entendu, ne pas adopter le projet de loi. Il faudrait néanmoins peser les conséquences d'un tel geste. Selon mon expression préférée, les conventions fiscales présentement à l'étude comportent beaucoup de «cadeaux». Le Canada peut certainement tenter de trouver une solution au problème actuel. J'espère que MM. Short et Tremblay verront à rapporter l'objet de notre discussion à leur chef respectif.

Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Cook:** Je propose l'adoption du projet de loi.

**Le président:** Le sénateur Cook propose que nous fassions rapport du Bill S-4, sans amendement.

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Les travaux du comité sont terminés pour ce matin. Je vais vous exposer brièvement le programme de la

[Text]

for you next week. I am assuming, of course, although I have not heard from Senator Roblin as yet, that the Senate will sit on Tuesday evening when it adjourns today.

**Senator Roblin:** Yes.

**The Chairman:** On that assumption this committee will sit Tuesday morning at 10.30 and on Tuesday afternoon at 2.30. On Tuesday we will be dealing with the complete draft of our report on Bill C-14, the bank bill. It may well be that there will be some time towards the end of the afternoon to start to have a look at the draft report on Bill C-17.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, there is a timing problem on Bill C-17 and Bill C-18. One would like to think that they could receive royal assent next Thursday, which is December 6th. If that does not happen, however, we will have to sit either Friday or the following Monday to try to make sure they get royal assent before Tuesday the 11th.

**The Chairman:** That was exactly the point I was leading to. There is some co-operation needed from you, Senator Roblin, in order that we might accomplish that.

**Senator Roblin:** I will do my best.

**The Chairman:** On Tuesday, in connection with the draft report on the bank bill, as the final edition of that report is approved by this committee page-by-page, we will send the pages out to the translators. We cannot table the report unless we table it in both English and French. Then on Wednesday we will follow the same procedure with Bill C-17. We will start at 9.30, and, as the pages are approved, out they will go to the translators.

Then we have to meet the minister on Wednesday at about 3.30 in the afternoon. He will come here on the basis that we will have a complete draft of the report we propose to make, because, in connection with that report, and I do not think it is any secret, there are many changes to be made in the bill. Those are important changes. The minister is coming here to discuss them and to explore the procedures by which the bill may not, shall I say, be impeded in its further progress by reason of actual, physical amendments as against undertakings to implement the proposed amendments in the budget.

You know we have this practice here that we often accept undertakings. For instance, when the reform in taxation took place back in 1970 or 1971 we proposed about 200 amendments. Some of them made while the Commons committee was still sitting, but most of them were not reached in time. Within the next two years all of those amendments were incorporated into the income tax law. I can still remember the then finance minister, Mr. Turner, when dealing with a particular amendment before this committee, saying, "This is the last of the group of 200 amendments which were proposed by the Senate a couple of years ago and which have now been fully implemented."

So there is no question that an undertaking by a responsible minister is effective and can be relied upon, because that minister would expect to have other bills brought before Parliament, and, if such undertakings were not implemented, you can figure out what would be the fate of his next bill.

[Traduction]

semaine prochaine. Je présume, bien que le sénateur Roblin ne m'en ait pas encore informé, que le Sénat siégera mardi soir.

**Le sénateur Roblin:** C'est exact.

**Le président:** Ainsi, le comité devra siéger mardi à 10 h 30 et à 14 h 30. Nous étudierons alors le projet complet de notre rapport sur le Bill C-14 concernant les banques. Il est probable que nous aurons suffisamment de temps à la fin de l'après-midi pour entamer l'étude du projet de rapport sur le Bill C-17.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, les Bills C-17 et C-18 posent un problème de temps. Il est à espérer qu'ils pourront recevoir la sanction royale jeudi prochain, le 6 décembre. Sinon, nous devons siéger vendredi ou le lundi suivant afin que ces projets de loi reçoivent la sanction royale avant le mardi 11 décembre.

**Le président:** Voilà à quoi je voulais en venir. Il nous faudra votre coopération, sénateur Roblin, afin qu'il en soit ainsi.

**Le sénateur Roblin:** Je ferai de mon mieux.

**Le président:** Mardi, lorsque nous discuterons du projet de rapport relatif au projet de loi sur les banques, lorsqu'il sera question d'en discuter page par page, nous les enverrons directement aux traducteurs. Nous ne pouvons déposer le rapport que si les deux versions sont prêtes. Ensuite, mercredi, nous ferons la même chose pour le projet de loi C-17. Nous commencerons à 9 h 30 et les pages qui sont prêtes iront directement à la traduction.

Nous rencontrerons le ministre mercredi vers 15 h 30. Il viendra, ici en pensant que nous avons un projet de rapport complet que nous voulons soumettre, car en ce qui concerne ce rapport, et je ne pense pas que ce soit un secret, il va falloir apporter beaucoup de modifications importantes au projet de loi. Le ministre viendra ici pour en discuter et pour voir avec nous les mesures que nous devons prendre afin que le projet de loi ne soit pas bloqué, en raison de modifications à apporter au texte, eu égard aux engagements déjà pris pour modifier le projet de budget.

Comme vous le savez, c'est pratique courante pour nous de prendre des engagements. Ainsi, lors de la réforme de la fiscalité en 1970 et 1971, nous avons proposé 200 modifications. Certaines ont été apportées pendant les délibérations du Comité de la Chambre, mais la plupart n'ont pas été faites en temps. Dans les deux années suivantes toutes ces modifications ont été intégrées à la Loi de l'impôt sur le revenu. Je me souviens encore d'une remarque du ministre des Finances de l'époque, M. Turner, à propos d'un amendement: «C'est le dernier des 200 amendements qui ont été proposés par le Sénat il y a quelques années, auxquels on donne maintenant suite».

Par conséquent, il ne fait aucun doute que si un ministre s'engage, l'amendement est valable et on peut s'y fier car ce ministre s'attend à ce que d'autres projets de loi soient déposés au parlement, et dans le cas où l'on ne donnerait pas suite aux engagements en question, vous pouvez sans trop de difficultés deviner le sort qui serait réservé à son prochain projet de loi.



[Text]

**Senator Walker:** And of the minister.

**Senator Roblin:** How do you feel about Bill C-17?

**The Chairman:** That is where you come in, senator. I think we can table the report of Bill C-17 on Wednesday, but you might have to sit Wednesday evening to do it.

There is something I want to mention to Senator Lang. I have now reached the conclusion, Senator Lang, and you will be happy to hear it, that our report on the subject matter should go into the Senate before the second reading of the bill in the Senate is concluded.

Then, Senator Roblin there can be some explanation or debate on it. Then you can proceed with second reading and you do not have to refer it to a committee. But the Speaker will stand up and say, "When shall this bill be read the third time?" and I would expect that in order to meet your time limits you would then have to stand and say, "With leave of the Senate and notwithstanding rule so-and-so, I move that third reading be proceeded with at this time."

**Senator Roblin:** I will do that.

**The Chairman:** That means that, if you follow those procedures, you could have the third reading concluded on Wednesday some time in the evening most likely. It would then be on its way to the House of Commons and it would be up to them. It should be perfunctory, if our report to the Senate is that we recommend the bill be passed without amendment but subject to all the recited undertakings.

**Senator Roblin:** I think that is a good plan, Mr. Chairman.

**The Chairman:** You can see where you are an essential part, Senator Roblin. There is one other place where you are essential and that is that we may run into trouble having the kind of expedition we need in the French translation. That is something I would expect would be looked into by you and the government leader in the Senate, but more particularly by the Clerk of the Senate, whose direct responsibility that is. I have talked to him about it. He says he will do the best he can. It may mean overtime.

Now, is it agreed that we will report the tax convention bill this afternoon?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** With regard to Bill C-20, which was before the committee this morning, our experts will study it and we shall huddle together on it. If we think that some changes are necessary in the interests of a proper piece of legislation, it means either proposing amendments to the Senate or proceeding by way of undertaking. I am sure there will be no difficulty in getting the cooperation of the minister in that regard.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, will C-18 come up on Tuesday? That is the other bill in which I am interested—Bills C-17 and C-18. The latter deals with the customs amendment.

**The Chairman:** I believe we had the customs tariff bill before us last year. What we really want is someone who is

[Traduction]

**Le sénateur Walker:** Et au ministre.

**Le sénateur Roblin:** Que pensez-vous du projet de loi C-17?

**Le président:** C'est là que vous intervenez sénateur. Je crois que nous pouvons déposer le rapport sur le projet de loi C-17 mercredi, mais il va vous falloir siéger mercredi soir pour le faire.

Je voudrais dire quelque chose au sénateur Lang. Je suis arrivé à une conclusion, sénateur Lang, que vous serez heureux d'entendre, à savoir que notre rapport devrait être déposé au Sénat avant que la deuxième lecture du projet de loi soit terminée.

De cette façon, sénateur Roblin, on pourrait fournir les explications ou engager le débat. Ensuite, on pourrait le passer en deuxième lecture, sans devoir le renvoyer en comité. Mais le président va se lever et dire: «Quand ce projet de loi va-t-il recevoir troisième lecture?» Je crois que si l'on veut respecter les délais impartis, il faudrait dire «avec la permission du Sénat et nonobstant tel ou tel règlement je propose de passer à la troisième lecture».

**Le sénateur Roblin:** C'est ce que je vais faire.

**Le président:** Cela veut dire que si vous suivez le règlement, vous pourriez donner troisième lecture mercredi, très probablement pendant la soirée. Ensuite, ce serait à la Chambre de se prononcer. Ce serait pour la forme, si notre rapport au Sénat recommande l'adoption du projet de loi tel quel mais sous réserve des engagements pris.

**Le sénateur Roblin:** Je crois que c'est une bonne façon de faire, monsieur le président.

**Le président:** Maintenant, vous pouvez vous rendre compte de votre importance sénateur Roblin. Votre rôle est également essentiel lorsqu'on éprouve des difficultés pour obtenir rapidement la traduction des textes. Voilà une question que, j'espère, vous prendrez en considération ainsi d'ailleurs que le leader du gouvernement au Sénat et plus particulièrement le greffier du Sénat dont c'est la responsabilité directe. Je lui en ai parlé. Il m'assure qu'il fera de son mieux. Il faudra peut-être faire des heures supplémentaires.

Convenons-nous de faire rapport du bill C-20 cet après-midi?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** En ce qui concerne le projet de loi C-20 dont a discuté ce matin le Comité, les experts l'étudieront et nous nous pencherons dessus. Si nous croyons qu'il est nécessaire d'y apporter des modifications dans l'intérêt du texte, il faudra soit proposer des amendements au Sénat soit procéder par voie d'engagement. Je suis sûr que nous obtiendrons sans difficulté la collaboration du ministre à cet égard.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président va-t-on débattre C-18 mardi? Il s'agit de l'autre projet de loi qui m'intéresse—projets de loi C-17 et C-18. Le dernier porte sur les modifications aux droits de douane.

**Le président:** Je crois que nous avons discuté des tarifs douaniers l'année dernière. Nous voulons maintenant entendre

*[Text]*

thoroughly familiar with the bill to give us the necessary explanation. I doubt if there are many, if any, problems arising there which may require extended debate. To the extent that the bill covers terms of agreements that have already been made, if we attempt to make any change or to strike out anything, if that were possible, we might upset those customs arrangements. There must be much goodness in the arrangements, and perhaps that is one course we should not take.

I see no reason why by the end of the second week of December we should not have cleared our platter of all urgent bills. I do not think that we shall go ahead with the bankruptcy bill until the New Year. However, it should not take long, because we have now studied the bill over a period of four years. All the various details have been ironed out. It is now substantially our bill, because the language and the provisions are things that we recommended. In connection with a lot of it, the changes that were made arose from conferences with top men of the department, top men in the field of bankruptcy, and our experts. Arising out of that, our experts had to come to the chairman to see what he thought about it. So I would hate to feel, in those matters, that there would be much suggested in the way of change. However, the committee is free to do so.

That is sufficient speech from me this morning. That concludes our proceedings for this morning.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

quelqu'un qui connaisse à fond le projet de loi pour qu'il nous donne les explications voulues. Je ne sais pas s'il se pose beaucoup de difficultés à cet égard, mais celles qui existent nécessiteront des débats importants. Dans la mesure où le projet de loi couvre toutes les modalités d'accords déjà précisées, si nous essayons de modifier ou de supprimer quelque chose, si c'est possible, nous risquons d'annuler ce qui a été fait. Ces accords sont peut-être valables et, à la limite, on devrait ne pas prendre de risque.

Je ne vois aucune raison pour laquelle vers la fin de la deuxième semaine de décembre nous n'en ayons pas fini avec les projets de loi urgents. Je ne pense pas que nous attaquerons le projet de loi sur les faillites avant la nouvelle année. Toutefois, cela ne devrait pas prendre trop de temps car nous avons étudié le projet de loi en quatre semaines. Les difficultés ont été aplanies. On peut dire qu'en grande partie c'est «notre» projet de loi car les dispositions ont été rédigées en fonction de nos recommandations. Les modifications apportées résultent de discussions avec les experts du ministère, les experts des questions de faillite et les nôtres. Il s'ensuit que nos propres experts ont dû demander au président son avis. Ainsi je ne verrai pas d'un bon œil de nombreuses modifications. Cependant, le Comité est libre d'en proposer.

Mais j'ai assez parlé ce matin et, si vous le voulez, nous allons lever la séance.

La séance est levée.













If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Department of Finance:*

Mr. R. Tremblay, Tax Policy Officer;  
Mr. A. Short, Director, Tax Policy & Legislation Branch.

### *Ministère des Finances:*

M. R. Tremblay, conseiller spécial, Politique de l'impôt;  
M. A. Short, directeur, Direction de la politique et de la  
législation de l'impôt.



Al  
C-11  
B-18



First Session  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**Banking, Trade  
and Commerce**

**Banques et du  
commerce**

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, December 4, 1979

Le mardi 4 décembre 1979

Issue No. 12

Fascicule n° 12

**Sixth and final Proceedings on:**

**Sixième et dernier fascicule concernant:**

The subject-matter of Bill C-14,  
"Banks and Banking Law Revision Act, 1979"

La teneur du Bill C-14,  
«Loi de 1979 remaniant la législation bancaire»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable D. Roblin, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur D. Roblin

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 1, 1979:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Roblin, P.C. for the Honourable Senator Hayden, moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-14, intituled: “An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Bank Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the papers and evidence received and taken on the subject in the Third and Fourth Sessions of the Thirtieth Parliament be referred to the Committee.

After debate, and

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1979:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Roblin, C.P., pour l'honorable sénateur Hayden, propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à faire une étude sur la teneur du Bill C-14, intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives», avant que ce bill et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat, et

Que les témoignages entendus et les documents recueillis sur le sujet au cours des troisième et quatrième sessions de la trentième législature soient déferés au comité.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 4, 1979  
(17)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:30 a.m. to consider the following, *in camera*:

The subject-matter of Bill C-14, "Banks and Banking Law Revision Act, 1979".

*Present*: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Balfour, Beaubien, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Roblin and Smith (*Colchester*). (13)

*In Attendance*: The following members of the advisory staff:

Mr. John F. Lewis;

Mr. David Scott.

The Committee proceeded to the discussion of the draft report with respect to the above bill.

At 12:40 p.m., the committee adjourned.

## AFTERNOON SITTING

(18)

At 2:30 p.m. the Committee *resumed, in camera*.

*Present*: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Beaubien, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Roblin and Smith (*Colchester*). (12)

*In Attendance*: The following members of the advisory staff:

Mr. John F. Lewis;

Mr. David Scott.

The Committee continued with its discussion on the draft report following which it was moved by the Honourable Senator Molson that the Report, as revised by the Committee, be tabled in the Senate by the Chairman.

At 3:25 p.m., the Committee proceeded to the next order of business.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 4 DÉCEMBRE 1979  
(17)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos à 10 h 30 pour étudier:

La teneur du bill C-14, «Loi de 1979 remaniant la législation bancaire».

*Présents*: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Balfour, Beaubien, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Roblin et Smith (*Colchester*). (13)

*Aussi présents*: Les membres suivants du personnel consultatif:

M. John F. Lewis;

M. David Scott.

Le Comité entreprend l'étude du projet de rapport concernant le bill susmentionné.

A 12 h 40, le Comité suspend ses travaux.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(18)

A 14 h 30, le Comité *poursuit ses travaux à huis clos*.

*Présents*: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Beaubien, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Roblin et Smith (*Colchester*). (12)

*Présents*: Les membres suivants du personnel consultatif:

M. John F. Lewis;

M. David Scott.

Le Comité poursuit l'étude du projet de rapport et l'honorable sénateur Molson propose par la suite que le rapport, tel que révisé par le Comité, soit déposé au Sénat par le président.

A 15 h 25, le Comité passe à la question suivante de l'ordre du jour.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

## RAPPORT DU COMITÉ

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON BANKING, TRADE & COMMERCECOMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES BANQUES ET DU COMMERCEREPORT ON THE  
SUBJECT MATTER OF BILL C-14RAPPORT SUR LA  
TENEUR DU BILL C-14

“AN ACT  
TO REVISE THE BANK ACT,  
TO AMEND THE QUEBEC SAVINGS BANKS ACT  
AND THE BANK OF CANADA ACT,  
TO ESTABLISH THE CANADIAN PAYMENTS  
ASSOCIATION  
AND TO AMEND OTHER ACTS IN CONSEQUENCE  
THEREOF”

«LOI REMANIAN  
LA LOI SUR LES BANQUES,  
MODIFIANT LA LOI SUR LES BANQUES D'ÉPARGNE  
DE QUÉBEC  
ET LA LOI SUR LA BANQUE DU CANADA,  
INSTITUANT L'ASSOCIATION CANADIENNE DES  
PAIEMENTS  
ET APPORTANT À CERTAINES AUTRES LOIS DES  
MODIFICATIONS CORRÉLATIVES»

December 5, 1979

5 décembre 1979

REPORT OF THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON BANKING, TRADE AND COMMERCERAPPORT DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES BANQUES ET DU COMMERCE

Report on the subject-matter of Bill C-14 “An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act, and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof.”

Rapport sur la teneur du Bill C-14 «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne du Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives».

## Index to the Report

## Index du rapport

	Section No. Bill C-14	Report Page No.
General Introduction		226
Summary of legislation		227
Recommendations of the Committee		228
1. Form of public review of applications for incorporation	7	229
2. Extension of Section 88 Security to include wholesale and retail inventories.	177	233
I THE BANK ACT		235
Review of important changes in the legislation		
1. Reserves		
(i) Reduction in primary reserve requirement	204(1)	235
(ii) Reserves on foreign currency deposits	204(1)(g)	235
(iii) Exemption of term deposits from reserve requirement	204(8)(d)	236
2. Limit on mortgage lending by banks	175(2)	236
3. Financial leasing and factoring through subsidiaries	172(1)(i) & (j)	237

	Art. n° du bill C-14	N° de page du rapport
Introduction		226
Résumé de la Loi		227
Recommendations du Comité		228
1. Étude publique des demandes de constitution	7	229
2. Modification de l'article 88 concernant la garantie afin d'inclure les stocks des grossistes et des détaillants	177	233
I LOI SUR LES BANQUES		
Examen d'autres changements importants à la législation bancaire		235
1. Réserves		
(i) Réduction de la réserve primaire obligatoire	204(1)	235
(ii) Réserves sur les dépôts en devises étrangères	204(1)(g)	235
(iii) Dépôts à terme non assujettis aux exigences de réserves	204(8)(d)	236
2. Limitation sur les prêts hypothécaires consentis par les banques	175(2)	236
3. Crédit-bail financier et affacturage par l'intermédiaire des filiales	172(1)(i) & (j)	237

	Section No. Bill C-14	Report Page No.		Art. n° du bill C-14	N° de page du rapport
4 Foreign banks			4. Banques étrangères		
(i) Limit on growth	294(5)	238	(i) Limite de la croissance	294(5)	238
(ii) Number of branches	172(2)	238	(ii) Nombre de succursales	172(2)	238
(iii) Grandfathering			(iii) Maintien des droits acquis		
(a) branches	28(8)	239	a) succursales	28(8)	239
(b) investments	297	239	b) Investissements	297	239
5. Ownership of bank shares by provincial governments	114(2)	239	5. Détention de portefeuilles d'actions bancaires par les gouvernements provinciaux	114(2)	239
6. Technical Amendment			6. Modifications techniques		
(i) Shares in subsidiaries	192(6)(c)	240	(i) Actions dans des filiales	192(6)(c)	240
(ii) Appropriations on contingencies	211(3)(c)	240	(ii) Provisions constituées pour couvrir les éventualités	211(3)(c)	241
(iii) Reporting of Mortgage Loans of Subsidiaries	175(2) & Sch. J.	241			
7. Regulations		241	7. Règlements		241
II QUEBEC SAVINGS BANK ACT	PART II	242	II LOI SUR LES BANQUES D'ÉPARGNE DE QUÉBEC	PARTIE II	242
III CANADIAN PAYMENTS ASSOCIATION ACT	PART III	243	III LOI SUR L'ASSOCIATION CANADIENNE DES PAIEMENTS	PARTIE III	243
IV BANK OF CANADA ACT	PART IV	246	IV LOI SUR LA BANQUE DU CANADA	PARTIE IV	246

WEDNESDAY, December 5, 1979

REPORT OF THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

Relating to the subject-matter of Bill C-14 of the First Session, Thirty-first Parliament, 1979 (and also the predecessor Bills C-15 and C-57 of the fourth and third Sessions, Thirtieth Parliament) "An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act and to amend other Acts in consequence thereof".

General Introduction

On October 23, 1979, the Minister of Finance, the Honourable John Crosbie, presented to the House of Commons for first reading Bill C-14, "An Act to revise the Banks Act, to amend the Quebec Savings Bank Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof." This Act is cited as the "Bank and Banking Law Revision Act, 1979". On November 1, 1979 the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce was authorized by the Senate to examine and consider the subject matter of Bill C-14 in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

In accordance with the Order of Reference, your Committee gave careful consideration to Bill C-14 and in connection therewith had the benefit of the services and expert assistance of Mr. John F. Lewis, C.A., financial consultant, retired partner of Thorne, Riddell, Chartered Accountants as advisor to the Committee and retained its legal Counsel, Mr. David W. Scott, Q.C., of Scott & Aylen.

It will be remembered that the history of this decennial revision of banking legislation included a White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation which was issued in August, 1976. Your Committee examined that document, heard witnesses, and submitted its report to the Senate in June, 1977. Many of the recommendations of your Committee on that document were implemented in the banking legislation of Bill C-15 of the Fourth Session of Parliament which was

Le MERCREDI 5 décembre 1979

RAPPORT DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

Le bill C-14 et la première Session, de la trente et unième législature, 1979 (et les bills C-15 et C-57 des quatrième et troisième sessions, de la trentième législature) Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

Introduction

Le 23 octobre 1979, le ministre des Finances, l'honorable John Crosbie, a présenté à la Chambre des communes en première lecture le bill C-14, «*Loi remaniant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada*, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives». «*Loi de 1979 remaniant la législation bancaire*» en est le titre abrégé. Le 1<sup>er</sup> novembre 1979, le Sénat a autorisé le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce à étudier le Bill C-14 et toute autre question corrélative avant que le projet de loi ne lui soit présenté.

Conformément à l'Ordre de renvoi, votre comité a étudié soigneusement le Bill C-14 et, ce faisant, a pu profiter des services et des connaissances de M. John F. Lewis, C.A., expert-conseil en finance, ancien associé du cabinet de Comptables agréés Thorne Riddell; le Comité a également retenu les services d'un conseiller juridique, M. David W. Scott, c.r., de l'étude Scott et Aylen.

Il convient de faire remarquer que cette révision décennale de la législation bancaire a amené la parution du Livre blanc sur la révision de la législation bancaire canadienne au mois d'août 1976. Votre comité a étudié ce document, entendu des témoins et présenté son rapport au Sénat en juin 1977. Nombre des recommandations de votre comité sur ce document ont été incorporées au Bill C-15, de la quatrième session



introduced by the Honourable Jean Chrétien, Minister of Finance on November 2, 1978.

Your Committee, assisted by the same advisors, John F. Lewis and David W. Scott, studied Bill C-15, heard witnesses and reported to the Senate on March 7, 1979.

In the course of its study on Bill C-15 your Committee held seventeen meetings during which witnesses were heard, and also received and studied a number of briefs from organizations which did not appear before the Committee. Bill C-15 reflected twenty-four amendments proposed by your Committee as a result of its study and recommendations on the White Paper, of which five represented instances where your Committee's opinion did not agree with the White Paper proposals. In approximately five additional instances your Committee's recommendations on the White Paper proposals were partly implemented in Bill C-15. Approximately fifteen of your Committee's recommendations made in its report on the White Paper were not incorporated in Bill C-15.

As part of its study of Bill C-14 your Committee held ten meetings, of which five were devoted to study of the Bill and review of this report. Mr. W. A. Kennett, Inspector General of Banks, together with members of his staff, appeared as witnesses before the Committee at three of the sessions.

In its report of March 8, 1979, on the subject-matter of Bill C-15, your Committee made forty-two recommendations for amendments to the banking legislation as proposed in that Bill. Of these, approximately twenty-five of your Committee's recommendations have been accepted in full in Bill C-14, approximately ten have been accepted in part, and seven have not been accepted.

In addition, the recommendations with respect to the proposed legislation included approximately ten recommendations for changes in the draft proposed regulations which were issued by the Minister of Finance in conjunction with Bill C-15. Because all of these regulations in their amended form have not been reissued at this date, your Committee does not consider it advisable to comment in detail at this time on the few amended redrafts of regulations which have been issued so far.

#### Summary of Legislation

Because the process of this decennial revision of the *Bank Act* has been spread over a period of a few years including the publication of a White Paper and separate bills to three sessions of Parliament, it might be of some assistance to summarize for the reader the content of the legislation culminating in Bill C-14.

Bill C-14 contains not only an amended Bank Act and the new Canadian Payments Association Act, but also important amendments to other related acts, as follows:

PART I The Bank Act, (pages 1 to 343 of Bill C-14)

PART II Amendments to the Quebec Savings Banks Act (pages 344-414 of Bill C-14)

du Parlement, présenté par l'honorable Jean Chrétien, ministre des Finances, le 2 novembre 1978.

Votre comité, aidé des mêmes conseillers, M. John Lewis et David W. Scott, a étudié le Bill C-15, entendu des témoins et fait son rapport au Sénat le 7 mars 1979.

Dans son étude du Bill C-15, votre comité avait tenu 17 séances au cours desquelles des témoins avaient été entendus; il avait également reçu et étudié un certain nombre de mémoires d'organismes qui n'avaient pas témoigné devant lui. Le Bill C-15 contenait 24 amendements proposés par votre comité à la suite de son étude et des recommandations sur le Livre blanc, dont cinq sur lesquels les opinions de votre comité et les propositions du Livre blanc ne concordaient pas. Dans environ cinq autres cas, les recommandations de votre comité sur les propositions du Livre blanc avaient été en partie intégrées au Bill C-15. Environ quinze des recommandations de votre comité inscrites dans son rapport sur le Livre blanc n'avaient pas été retenues dans le Bill C-15.

Dans son étude du Bill C-14, votre comité a tenu dix séances, dont cinq ont été consacrées à l'étude du projet de loi et à l'examen du présent rapport. M. W. A. Kennett, Inspecteur général des banques, de même que des membres de son personnel, ont comparu devant le comité à trois de ses séances.

Dans son rapport du 8 mars 1979 sur le Bill C-15, votre comité avait fait quarante-deux recommandations concernant des amendements à apporter à la législation bancaire proposée dans le projet de loi. De ces recommandations, environ vingt-cinq ont été incluses en entier au Bill C-14, environ dix l'ont été en partie et sept ont été refusées.

En outre, approximativement dix des recommandations sur la loi proposée visaient à modifier des règlements d'application du Bill C-15 suggérés par le ministre des Finances. Comme tous ces règlements et leurs modifications n'ont pas été publiés de nouveau aujourd'hui, votre comité considère qu'il n'est pas souhaitable de commenter en détail à ce moment-ci les quelques règlements qui ont été remaniés et qui ont été publiés à ce jour.

#### Résumé de la loi

Comme cette révision décennale de la *Loi sur les banques* s'étend sur une période de quelques années et qu'elle comprend la publication d'un Livre blanc et de projets de loi distincts au cours de trois sessions du Parlement, il paraît utile de résumer pour le lecteur le contenu du Bill C-14.

Le Bill C-14 contient non seulement une modification de la *Loi sur les banques* et la nouvelle *Loi sur l'Association canadienne des paiements*, mais aussi des modifications importantes à d'autres lois connexes désignées comme suit:

PARTIE I *La Loi sur les banques* (pages 1 à 343 du Bill C-14)

PARTIE II Amendements à la *Loi sur les banques d'épargne de Québec* (pages 344 à 414 du bill C-14)

PART III Amendments to the Bank of Canada Acts (pages 415-421 of Bill C-14)

PART IV An Act to establish the Canadian Payments Association (pages 422-439 of Bill C-14)

PART V Related and Consequential Amendments to other legislation (pages 440-457 of Bill C-14)

It should also be noted that Part I of Bill C-14, being the new *Bank Act* contains approximately four hundred provisions which are based on equivalent provisions of the *Canadian Business Corporations Act*.

The main changes contemplated in this decennial review of the banking system might be summarized as follows:

- (1) changes in primary cash reserves required to be provided by Canadian banks;
- (2) entry to new banks into the banking system in Canada either by Special Act of Parliament or Letters Patent;
- (3) entry and control of and conditions for the operation in Canada of foreign bank subsidiaries incorporated under the new Bank Act;
- (4) further delineation of specific business powers of banks;
- (5) changes in the corporate structure of banks;
- (6) provisions requiring or permitting banks to conduct certain types of undertakings, i.e. leasing, factoring, mortgage lending—through subsidiaries;
- (7) establishment by a Special Act of Parliament of the Canadian Payments Association which would include banks and near-banks in the evolving national electronic payments system for clearing and settlement purposes;
- (8) amendments to the Quebec Savings Banks Act, the Bank of Canada Act and other related legislation.

In its report on Bill C-15, your Committee summarized the manner in which Bill C-15, in its various aspects, implemented the White Paper proposals and the extent to which the recommendations of your Committee had been effected. This report will not repeat those observations nor deal with many of the new amendments proposed in Bill C-14 which reflect your Committee's recommendations in a general or reasonable manner, nor comment on the many technical and editing changes arising from the recommendations of this Committee and other interested parties.

#### RECOMMENDATIONS OF THE COMMITTEE:

The Committee's main recommendations with respect to Bill C-14 concern the following subjects.

PARTIE III Amendements à la *Loi sur la Banque du Canada* (pages 415 à 421 du Bill C-14)

PARTIE IV *Loi portant création de l'Association canadienne des paiements* (pages 422 à 439 du Bill C-14)

PARTIE V Modifications corrélatives et entrée en vigueur (pages 440 à 457 du Bill C-14)

A remarquer aussi que la Partie I du Bill C-14, soit la nouvelle *Loi sur les banques*, contient approximativement quatre cents dispositions qui sont fondées sur les dispositions équivalentes que l'on trouve dans la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*.

Les principaux changements apportés par cette révision décennale du système bancaire peuvent se résumer comme suit:

- 1) changements quant aux réserves primaires que doivent conserver les banques canadiennes;
- 2) accès au statut de banque canadienne, soit par voie d'une loi spéciale du Parlement, soit par voie de lettres patentes;
- 3) implantation au Canada de filiales de banques étrangères constituées aux termes de la nouvelle Loi sur les banques; contrôle et conditions d'exploitation;
- 4) définition plus précise du rôle et des pouvoirs des banques;
- 5) modifications de la structure des banques;
- 6) dispositions enjoignant ou permettant aux banques d'effectuer certaines opérations de crédit-bail, d'affacturage et de prêt hypothécaire par l'intermédiaire de leurs filiales;
- 7) constitution, par loi spéciale du Parlement, de l'Association canadienne des paiements qui intégrerait les banques et les quasi-banques dans le système de paiements électronique national, aux fins des activités de compensation et de règlement;
- 8) modifications à la *Loi sur les banques d'épargne du Québec*, à la *Loi sur la Banque du Canada* et à d'autres lois connexes.

Dans son rapport sur le Bill C-15, votre comité avait résumé la façon dont les rédacteurs de ce bill, avaient tenu compte, sous diverses formes, des propositions contenues dans le Livre blanc et dans quelle mesure ses recommandations avaient été acceptées. Le présent rapport ne sera pas une répétition de ces observations et ne veut pas traiter des nombreux nouveaux amendements proposés dans le Bill C-14 qui tiennent compte des recommandations de votre comité; les auteurs ne veulent pas non plus commenter les nombreuses modifications et la rédaction nouvelle qui ont dû être effectuées à la suite des recommandations de votre comité et des autres parties concernées.

#### RECOMMANDATIONS DU COMITÉ:

Les principales recommandations du comité sur le Bill C-14 portent sur les sujets suivants:



1. A FORM OF PUBLIC REVIEW OF APPLICATIONS FOR INCORPORATION
2. EXTENSION OF SECTION 88 SECURITY (SECTION 177 OF THE BILL) TO INCLUDE WHOLESALE AND RETAIL INVENTORIES

1. Method of Incorporation of New Banks and Form of Review

Bill C-14 contemplates the same basic process for incorporation of new banks as was contained in the predecessor Bill. Letters Patent of Incorporation will be granted upon the exercise of discretion of the Minister through the Governor-in-Council. The Bill does not contemplate any form of public review.

Your Committee in response to both the White Paper and the predecessor Bill (Bill C-15) expressed its deep concern that new banks would hereafter be incorporated without the protection afforded by public scrutiny. In its report with respect to Bill C-15 it urged that a form of public review either through the office of the Inspector General or by Parliamentary Committee be incorporated into the proposed legislation. This recommendation has to date not been implemented in the new Bill.

During its hearings with respect to the subject matter of Bill C-14, your Committee has again reviewed this matter in detail and debated it from a variety of points of view. Your Committee remains more convinced than ever that some form of public review prior to the incorporation of a new bank is essential. The legislative leap from the present situation, which involves a detailed public scrutiny through the process of passage of an Act of Parliament, to the proposed system which would involve no public scrutiny whatever is, in the opinion of your Committee, undesirable and represents the assumption of a calculated risk as to the prospective dilatorious side effects of administrative decision making which the exemplary Canadian banking system should not be required to assume.

In the circumstances, your Committee once again recommends the adoption of a system of public review of applications for Letters Patent of Incorporation whether for the incorporation of a new bank made up entirely of domestic applicants, or for the incorporation of a foreign bank subsidiary as contemplated by the terms of the Bill. In its report with respect to Bill C-15, your Committee recommended a review by either the Inspector General of Banks or some other appropriate Commission, Commissioner or Parliamentary Committee. As a result of its extensive deliberations in response to the present Bill your Committee has settled on the desirability of the Inspector General conducting the public hearing in question.

(a) The Inspector General as the Reviewing Agency

After deliberation your Committee has concluded that a Parliamentary form of review would be inappropriate in the context of the present Bill. It is anticipated that there will be a great number of applications to incorporate new banks, particularly foreign bank subsidiaries, in accordance with the

1. ÉTUDE PUBLIQUE DES DEMANDES DE CONSTITUTION
2. MODIFICATION DE L'ARTICLE 88 CONCERNANT LA GARANTIE (ARTICLE 177 DU PROJET DE LOI) AFIN D'INCLURE LES STOCKS DES GROSSISTES ET DES DÉTAILLANTS

1. Mode de constitution des nouvelles banques et étude des demandes

Le Bill C-14 prévoit le même mode de constitution des nouvelles banques que le projet de loi précédent. Des lettres patentes de constitution seront émises à la discrétion du ministre, mais avec l'autorisation préalable du gouverneur en conseil. Le projet de loi ne prévoit aucune forme d'étude publique.

Le comité, en réponse au Livre blanc et au projet de loi précédent (Bill C-15), s'est dit profondément inquiet du fait que les nouvelles banques seront constituées sans aucun examen public. Dans son rapport sur le Bill C-15, le comité recommandait qu'il soit prévu dans le projet de loi que l'inspecteur général ou un comité parlementaire soit chargé de l'étude publique des demandes de constitution. On n'a pas encore tenu compte de cette recommandation dans le nouveau projet de loi.

Au cours des séances portant sur le Bill C-14, le comité a de nouveau étudié cette question en détail selon divers points de vue. Il demeure plus que jamais convaincu qu'il est essentiel d'avoir une certaine forme d'étude publique avant la constitution d'une nouvelle banque. Présentement, l'étude publique approfondie se fait lors de l'adoption d'une loi du Parlement, mais la méthode qu'on propose ne comprendrait aucune étude publique; selon le comité, ce changement n'est pas souhaitable et représente l'hypothèse d'un risque calculé en ce qui concerne les effets secondaires possibles de la prise de décisions administratives que le régime bancaire exemplaire ne devrait pas avoir à subir.

En conséquence, le comité recommande de nouveau l'adoption d'une disposition prévoyant une étude publique des demandes de constitution par lettres patentes, que ce soit pour une nouvelle banque ne comprenant que des requérants canadiens ou pour une filiale d'une banque étrangère, comme le prévoit le projet de loi. Dans son rapport sur le Bill C-15, le comité a recommandé que l'étude soit faite par l'inspecteur général des banques, ou par une commission, un commissaire ou un comité parlementaire. Suite aux longues délibérations sur le projet de loi actuel, le comité a décidé que l'inspecteur général devrait diriger l'audience publique en question.

a) Étude publique effectuée par l'inspecteur général

Après délibération, le comité a conclu qu'une étude effectuée par le Parlement serait peu appropriée dans le cas de l'actuel projet de loi. On prévoit qu'il y aura un grand nombre de demandes de constitution de nouvelles banques en vertu du projet de loi, plus particulièrement de la part de filiales de



terms of the Bill. This has not been the case heretofore in that applications by way of incorporation by Act of Parliament have been limited in number. In the circumstances, until now, Parliament has been quite able to cope with the burden of public review of Bills to incorporate new Banks. It is your Committee's opinion that Parliament would not be able to cope with such a system of review, even if the occasion for review was selective, in the light of the anticipated numbers of such applications in the future. The result, if parliamentary review were implemented would be, in the view of your Committee, a serious impediment to the orderly discharge of other equally important parliamentary business.

In the circumstances, and in accordance with the scheme set out hereunder, your Committee recommends that the public review in question be conducted by the Inspector General of Banks or such alternative person or body of persons as may be designated by Regulation.

#### (b) Publication of the Application

The publication of the application for incorporation by Letters Patent as contemplated by the present Bill should be continued, that is to say there should be appropriate publication in the *Canada Gazette* at regular intervals. In addition consideration should be given to publication in other periodicals having a more practical circulation, i.e. daily newspapers with an appropriate geographical spread. The publication of the application should contemplate intervention in the application by interested members of the public which intervention, as hereinafter set out, may trigger the convening of a public hearing.

#### (c) Factors Dictating a Public Hearing

Your Committee considered whether or not there should be a hearing in every case of an application for incorporation, or whether hearings should be limited to those, either sought by the public, or determined to be required in the discretion of the Minister. Your Committee has concluded that the circumstances require an amalgam of several concepts. In the first place where responsible, legitimately interested members of the public seek a hearing, a hearing should be granted. By the same token the reaction of a given member of the public ought not to trigger the requirement for a hearing where that member of the public does not represent in a reasonably practical way a legitimate interest of the public. By the same token leaving the matter entirely to an unfettered ministerial discretion is likely to put undue pressure on the Minister and give rise to undesirable litigation. In the circumstances your Committee recommends that a public hearing should be held in all cases where, in the exercise of his discretion, the Minister regards it as being in the public interest that such a hearing be held or, alternatively where he is satisfied that a member or members of the public, who represent a legitimate public interest, have sought such a hearing.

#### (d) Form of the Hearing

Obviously the hearing should be in public and there should be an opportunity for representation by the applicant, or applicants, for Letters Patent of Incorporation, and for inter-

banques étrangères. Il n'en a pas été ainsi jusqu'à présent, étant donné que les demandes de constitution en vertu d'une loi du Parlement ont été limitées. Par conséquent, jusqu'à présent, le Parlement a été tout à fait en mesure de procéder à l'étude publique des projets de loi visant à constituer de nouvelles banques. Selon le Comité, le Parlement ne pourra plus mener à rien cette tâche étant donné qu'on prévoit que le nombre de demandes augmentera considérablement à l'avenir. De l'avis du comité, si les études devaient être effectuées par le Parlement, cela nuirait considérablement à l'accomplissement des autres travaux tout aussi importants.

En conséquence, et conformément à ce qui suit, le comité recommande que l'étude publique soit effectuée par l'inspecteur général des banques ou par une autre personne ou un autre organisme désigné en vertu d'un règlement.

#### b) Publication de la demande

Il faudrait continuer à publier les demandes de constitution par lettres patentes comme le prévoit; ainsi elles devaient être publiées dans la *Gazette du Canada* à des intervalles réguliers. De plus, il faudrait étudier la possibilité de publier les demandes dans des périodiques à plus grand tirage, soit dans les quotidiens mis en vente dans une assez grande zone géographique. La publication de la demande devra prévoir l'intervention des personnes intéressées et, comme il est indiqué plus bas, cette intervention pourrait nécessiter la tenue d'une audience publique.

#### c) Facteurs commandant la tenue d'une audience publique

Le comité s'est demandé si une audience serait nécessaire pour chaque demande de constitution ou si les audiences devraient se limiter à celles que demande le public ou que requiert le ministre. Le comité a conclu qu'il faudrait tenir compte de plusieurs facteurs. Premièrement, dans les cas où des personnes compétentes et légitimement intéressées demandent une audience, celle-ci devrait être accordée. Cependant, la réaction d'une seule personne ne devrait pas nécessairement entraîner la tenue d'une audience publique, lorsque cette personne ne représente pas de façon acceptable un intérêt légitime du public. De plus, si cette décision est laissée à l'entière discrétion du ministre, elle est susceptible d'exercer des pressions indues sur le ministre et de donner lieu à des conflits. Par conséquent, le comité recommande qu'une audience publique soit tenue dans tous les cas où, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le ministre juge qu'une audience doit être tenue dans l'intérêt du public ou lorsqu'il est convaincu que la ou les personnes qui demandent une audience représentant un intérêt public légitime.

#### d) Type d'audience

De toute évidence l'audience doit être publique et il devrait être possible aux requérants de faire des représentations, de discuter la question des lettres patentes, et d'admettre tout

ested intervenants. Once an occasion for a public hearing has been established participation should not be limited to the interested group or groups whose demonstration of interest triggered the exercise of Ministerial discretion. The process should be one of a hearing designed to elicit information and should not be unduly adversarial in nature. There should be an opportunity to tender evidence, cross-examine witnesses and to make appropriate submissions.

#### (e) Scope of the Hearing

In the view of your Committee it will be important to establish, with some reasonably precise definition, the scope of the hearing. Obviously the intention is that the hearing will provide the Minister with sufficient information to enable him to properly exercise his discretion, in the public interest, as to whether or not Letters Patent of Incorporation should issue. The basic question in the case of all applications should be one of whether or not it has been made to appear that the applicants have the potential to make a contribution to banking in Canada, and that it is in the public interest that Letters Patent of Incorporation be granted to them. This would probably be sufficiently broad to enable the tribunal to explore not only the applicant's banking strategy and the climate, but also the underlying capitalization and the financial and personal integrity of the promoters.

#### (f) Foreign Bank Subsidiaries

It is important, in accordance with the spirit of reciprocity, not to impede the incorporation of foreign bank subsidiaries by substantive requirements that exceed those for domestic applicants, and which are not to be found in the home territory of the Applicant. Your Committee is of the view that the requirement of a public hearing does not amount to such an impediment particularly where the same requirement is imposed on domestic applicants. On the other hand in accordance with the scheme of Bill C-14, there are two features which make the situation for applicants for incorporation of foreign bank subsidiaries unique. In the first place Clause 8 of the Bill contemplates that the Minister will exercise his discretion upon criteria, of competitive potential, and whether or not reasonable reciprocity exists with respect to the applicant's home territory. In the circumstances, in the case of foreign bank subsidiaries, the scope of the hearing would have to be widened to include an inquiry as to competitive potential and whether or not reasonable reciprocity exists as between Canada and the jurisdiction in which the parent of a foreign bank subsidiary carries on its principal banking operation.

Secondly, the limitations on growth and size for foreign bank subsidiaries, as set out in the Bill, have at least the potential for defining, in finite terms, the field which may be occupied by such institutions in the Canadian Banking system. This will require the Minister to exercise his discretion in an enlightened and fair manner in order to ensure that there is an even distribution of opportunity for foreign bank subsidiaries. The segment of the available market which will be accorded to any one applicant will have to be the subject of careful scrutiny. In the circumstances, the subject of the authorized capital which will be accorded initially to any single foreign bank subsidiary will, necessarily, have to be explored in the public review process.

intéressé à participer à la discussion. Lorsqu'une audience publique aura été décidée, on ne devrait pas en limiter l'accès aux groupes intéressés qui auront suscité l'exercice du pouvoir ministériel discrétionnaire. L'audience doit être conçue dans un esprit d'information et sans provoquer de débats contradictoires inopportuns. On devrait avoir la possibilité de fournir des preuves, de contre-interroger les témoins et de soumettre les mémoires appropriés.

#### e) Objectifs de l'audience

De l'avis de votre comité il sera important de définir de façon raisonnablement précise les objectifs de l'audience. A première vue un des objectifs est que l'audience permette au premier ministre de disposer d'informations suffisantes pour pouvoir exercer ses pouvoirs et, respectant l'intérêt public, décider de délivrer, ou non, des lettres patentes. L'essentiel de la question à propos des requérants, est de rassurer qu'ils présentent toutes les garanties suffisantes pour participer positivement au commerce bancaire canadien, et que d'autre part des lettres patentes leur soient délivrées en considération de l'intérêt général. Ce cadre de questions à débattre devrait être suffisamment large pour permettre au jury d'étudier non seulement la stratégie bancaire du requérant en rapport avec la conjoncture, mais également d'enquêter sur les moyens financiers et l'intégrité des personnes en question.

#### f) Filiales de banques étrangères

Dans un esprit de réciprocité, il ne convient pas de faire obstacle à la constitution de filiales de banques étrangères en imposant aux requérants des conditions plus sévères qu'aux nationaux, ou plus sévères que celles de leur pays d'origine. De l'avis de votre comité, la nécessité de tenir cette audience publique ne représente pas un obstacle particulier puisque les requérants nationaux sont tenus de s'y conformer. D'autre part, et conformément à l'esprit du Bill C-14, on peut noter deux traits particuliers de la situation des requérants pour constitution d'une filiale de banque étrangère, qui font que cette situation est unique dans son genre. D'abord, l'article 8 du bill prévoit que le ministre disposera d'un pouvoir discrétionnaire lui laissant toute latitude d'apprécier les capacités concurrentielles des requérants, qu'une réciprocité raisonnable des conditions imposés par le pays d'origine de ces derniers existe ou non. Étant donné ces dispositions, les objectifs de l'audience devraient être élargis pour inclure une enquête sur le potentiel concurrentiel des filiales de banques étrangères, ainsi que sur l'existence d'une réciprocité raisonnable entre le Canada et le pays d'origine de la société-mère.

Deuxièmement, le bill prévoit des limites à la croissance et à la dimension des filiales de banques étrangères définissant ainsi de façon tangible le champ d'expansion possible de ces institutions dans le cadre du système bancaire canadien. Ceci exigera du ministre qu'il exerce son pouvoir discrétionnaire de façon éclairée et équitable afin d'assurer une répartition égale des chances entre ces filiales de banques étrangères. La part du marché disponible octroyée à l'un quelconque des requérants devra faire l'objet d'un examen scrupuleux. Dans ces conditions, la question du capital initial autorisé devra nécessairement faire l'objet d'un examen approfondi lors des audiences publiques.



(g) Jurisdiction of the Inspector General

Your Committee recommends that the Inspector General's jurisdiction in the hearing process be confined to a power to recommend to the Minister whether or not Letters Patent ought to issue, together with recommending any conditions which ought to be imposed in the terms of such Letters Patent. Your Committee does not consider it desirable to replace the exercise of ministerial discretion with a binding decision of an administrative tribunal. Its purpose in recommending public review is two-fold, namely to ensure that all relevant considerations are clearly and squarely before the Minister, and secondly to ensure that the public has a detailed understanding of the basis upon which an application has been approved or rejected.

(h) Appeals from the Decision of the Inspector General

In view of the fact that the Inspector General would have power to recommend only in accordance with the scheme contemplated by your Committee, a substantive right of appeal from his recommendation would be procedurally inappropriate. On the other hand, and apart altogether from statutory judicial review under the *Federal Court Act*, there should probably be an opportunity for reconsideration of the matter subsequent to the exercise of ministerial discretion. Accordingly your Committee recommends that there be provision for an appeal to the Cabinet from the decision of the Minister as is provided in other similar Federal legislation.

(i) Licensing Review

Your Committee considered at length the question of whether or not the public review should take place as part of the process of the grant of Letters Patent of Incorporation or as part of the licensing process. Your Committee is of the opinion that the public hearing should be associated with the grant of Letters Patent initially. Only foreign bank subsidiaries are required to be licensed and thus if the public hearing was limited to the licensing process there would be no public hearing associated with the incorporation of domestic institutions. Secondly, in the public interest it may be desirable for the Inspector General to make representations as to the form and content of Letters Patent of Incorporation, consequent upon the public review, and this opportunity would be lost if the public review was limited to the licensing process only.

On the other hand, your Committee can foresee situations where a public review would be highly desirable and perhaps necessary in situations in which an application for renewal of a license was to be accepted or rejected. Accordingly, your Committee recommends, that where the applicant requests a public review on the occasion when consideration of renewal of a license is underway, such public review should be granted. In all other cases, such review should be granted in the discretion of the Minister in accordance with the guidelines set out for Letters Patent hearings.

(g) Domaine de compétence de l'inspecteur général

Votre comité recommande que les pouvoirs de l'inspecteur général dans le processus de l'audience soient limités à un pouvoir de recommandation auprès du ministre, concernant l'octroi de lettres patentes, et la subordination éventuelle de celles-ci à certaines conditions. Votre comité ne juge pas souhaitable que l'exercice du pouvoir discrétionnaire ministériel soit remplacé par une décision exécutoire d'un tribunal administratif. En recommandant un examen public votre Comité poursuit deux objectifs: d'une part toutes considérations ayant trait au problème posé seront débattues clairement et honnêtement en présence du ministre et d'autre part le public disposera de tous les éléments pour comprendre l'octroi ou le refus des lettres patentes.

(h) Appels de la décision de l'inspecteur général

Étant donné que l'inspecteur général ne dispose que d'un pouvoir de recommandation, et dans l'esprit de votre Comité, il serait inutile de prévoir une procédure d'appel. D'autre part, et en dehors de toute considération de révision conformément à la Loi sur la Cour fédérale, il devrait probablement être prévu une possibilité de révision après que la décision ministérielle a été prise. C'est ainsi que votre Comité recommande que des dispositions prévoient une possibilité d'appel auprès du Cabinet et contre la décision du ministre, comme c'est le cas dans d'autres domaines similaires régis par la loi fédérale.

(i) Octroi d'une licence

Votre comité a examiné de façon approfondie la question de savoir si l'audience publique devrait faire partie du processus d'octroi des lettres patentes ou de la licence. De l'avis de votre comité l'audience publique est initialement conçue pour l'octroi des lettres patentes. Seules les filiales de banques étrangères sont assujetties à l'octroi d'une licence et dans le cas où l'audience publique traiterait uniquement de la question de la licence elle ne pourrait s'appliquer aux demandes de constitution d'établissements nationaux. Deuxièmement, il serait peut-être souhaitable, dans l'intérêt public, que l'Inspecteur général, suite à une audience publique fasse des représentations quant à la formule et à la teneur des lettres patentes de constitution, or, cette occasion n'existerait plus si les audiences étaient limitées uniquement au processus d'octroi des permis.

Par ailleurs, votre comité peut concevoir qu'une étude publique puisse être très souhaitable, voire même nécessaire, dans des cas où il faut décider du renouvellement d'un permis. Ainsi, votre comité recommande d'accéder à la demande d'une personne qui sollicite la tenue d'une audience publique au moment de l'étude du renouvellement de son permis. Dans tous les autres cas, les audiences ne doivent avoir lieu qu'à la discrétion du ministre, conformément aux lignes directrices énoncées concernant les audiences relatives aux lettres patentes.



## RECOMMENDATION

*That the Inspector General of Banks be established as a person authorized to conduct a public review of applications for incorporation of all new banks, with full power to enquire into all issues associated therewith and effecting the public interest, and with power to make appropriate recommendations to the Minister to grant or refuse such applications, such public review to take place in all cases wherein legitimate public interest so dictates.*

### 2. Loans and Security (Section 177)

Security for loans—wholesalers and retailers  
(Section 88 of the present Bank Act)

Under Section 88 of the present *Bank Act*, a bank may take as security for loans certain types of goods that are inventories of the borrower, including inventory of manufacturers held for manufacture as well as finished goods produced therefrom. Under this section, banks now have available to them the security of inventories, either in raw or finished condition, for loans made by them to wholesale dealers in agricultural, forest, mining, hydrocarbons and other natural resource products.

Bill C-14 has enlarged the scope of this application (Subsection 177(a) of the Bill) whereby a bank would be able to take as security for loans to wholesalers or retailers their inventories or "goods", wares and merchandise, manufactured or otherwise." This opening up of "Section 88" security to manufactured goods in the hands of wholesalers and retailers is, in the opinion of your Committee, a drastic step which is far beyond the requirements of the large majority of wholesalers and retailers of manufactured goods.

In this connection the Canadian Banker's Association stated in their report "Where the Bank Act Revision Stands", page 16, "The Association is taking the view that there does not seem to be a real need for bringing wholesale and retail inventories under the section. Suppliers' trade credit together with some bank financing fills this need now, and duplication is unnecessary."

Your Committee believes that this extension of the availability of "Section 88" security for loans by banks to wholesalers and retailers would, in the long run, tend to reduce their lines of credit rather than enlarge them. In the first place, if such security is available to a bank for existing loans there could be a tendency on the bank's part to urge the borrower to pledge his inventories to the bank, without any additional line of credit. Secondly, once it is known by the suppliers of inventory that the wholesaler or retailer is subject to Section 177 there would probably be a consequent restriction on the line of credit which would be granted to that customer by the manufacturer or supplier. Similarly, alternative suppliers under equal circumstances of quality, prices and supply and demand

## RECOMMANDATIONS

*Que l'Inspecteur général des banques soit autorisé à convoquer une audience publique pour étudier les demandes de constitution de toutes les nouvelles banques, et qu'il soit doté des pouvoirs nécessaires pour enquêter sur toutes les questions relatives à la constitution d'une banque et à l'intérêt public, de même que de l'autorité de recommander au ministre d'accéder aux demandes ou de les rejeter; les audiences publiques devant avoir lieu dans tous les cas où l'intérêt légitime du public le dicte.*

### 2. Prêts et garantie (Article 177)

Garantie de prêts—marchands en gros et au détail  
(Article 88 de la présente Loi sur les banques)

Aux termes de l'article 88 de la présente *Loi sur les banques*, une banque peut prendre en garantie à l'égard de prêts certains types d'effets constituant l'inventaire de l'emprunteur, notamment l'inventaire de fabricants dont les produits sont nécessaires à la fabrication, ainsi que des produits finis. En vertu de cet article, les banques ont maintenant accès aux inventaires soit de produits bruts ou de produits finis à titre de garantie à l'égard des prêts qu'elles consentent aux marchands en gros des produits de l'agriculture, des forêts, des mines, des hydrocarbures et d'autres ressources naturelles.

La portée de cet article est étendue dans le Bill C-14 (paragraphe 177 a) du projet de loi), ce qui fait qu'une banque pourrait prendre en garantie pour ses prêts consentis aux commerçants en gros ou au détail des «effets, denrées ou marchandises fabriquées ou autrement obtenues» de leur inventaire. Selon votre Comité, prolongement de l'article 88 qui étend la garantie aux effets fabriqués que détiennent des marchands en gros et au détail est une mesure grave qui dépasse, et de loin, les besoins de la vaste majorité des commerçants en gros et au détail de produits fabriqués.

A cet égard, l'Association des banquiers canadiens déclarait à la page 16 de son rapport, («*Where the Bank Act Revision Stands*») en ce qui a trait à la révision de la Loi sur les banques, que selon elle, il n'était pas réellement nécessaire que les inventaires des marchands en gros et au détail tombent sous le coup de cet article. A son avis, les crédits commerciaux ainsi que la part de financement assurée par les banques répondent actuellement à ce besoin et le double emploi est de ce fait inutile.

Votre Comité croit que cette extension de la garantie entraînera, à la longue, une diminution plutôt qu'un accroissement de la marge de crédit des grossistes et détaillants. D'abord, si une banque peut se prévaloir d'une telle garantie à l'égard de prêts courants, elle pourrait avoir tendance à demander à l'emprunteur de lui affecter ses inventaires à titre de garantie sans que sa marge de crédit ne soit majorée pour autant. Deuxièmement, une fois que les fournisseurs de l'inventaire sauront que le marchand en gros ou au détail tombe sous le coup de l'article 177, le fabricant ou le fournisseur imposera probablement, en conséquence, une limite quant à la marge de crédit de ce client. De même, les inventaires étant affectés à la garantie, les fournisseurs éventuels auraient tendance à res-

would tend to be more restrictive in the credit terms than if the inventories were not pledged to the bank.

Thirdly, the credit risk of manufacturing and wholesale suppliers would be increased while the bank's risk would decline. Fourthly, the requirement to register the assignment under Section 177 of the retail inventories for every retailer and the requirement for all wholesalers and manufacturers to continually check the lists at the Bank of Canada for all assignments by retailers across Canada to whom they might sell will add a tremendous amount of administrative red tape to an already overburdened system. The vast numbers of small businesses which constitute the retail trade would make it impossible for manufacturers and wholesalers, as unpaid vendors, to protect themselves against Section 177 security.

Based on the evidence of the Inspector General of Banks, when he appeared before your Committee in November 1979, it is evident to your Committee that sufficient research has not been undertaken into the possible effects of the extension of Section 177 security to include the inventories of manufactured goods in the hands of wholesalers and retailers.

While it would appear to be clear from judgments such as that of the Privy Council in *Tenant v. Union Bank of Canada* (1894) A.C. 31, that the priority accorded the bank by Section 88 assignments is unaffected by provincial priority legislation, the passage of new provincial legislation such as the *Personal Property Security Act* (Ontario, Chapter 344) does complicate the matter. This sophisticated system of central registration with new methods of establishing priorities would be further complicated if Section 177 assignments were deposited by registration under this legislation. Your Committee has been advised that many banks are doing this notwithstanding the apparent sufficiency of the deposit with the Bank of Canada as contemplated by Section 177. In view of the nature of the property that would be covered by the expanded Section 177 one can conceive of the system becoming, to say the least, cluttered.

It would appear to your Committee that the opening up of Section 177 security to wholesalers and retailers would greatly enlarge the area opportunity for conflicting jurisdiction and would result in a significant amount of confusion. Your Committee did not receive any briefs or testimony during its study of Bill C-14 which were favourable to the enlargement of the security presently offered by Section 88 of the *Bank Act*. Whatever research, if any, has been undertaken into the need for this amendment or into its possible negative and damaging effects has not been made available to your Committee.

#### RECOMMENDATION

*Your Committee recommends that the amendment to Section 177 proposed in Bill C-14 which would extend the security for loans by a bank to any wholesale or retail*

*treindre davantage la marge de crédit de leurs clients, même si la qualité, les conditions, les prix et de l'offre et de la demande étaient les mêmes.*

Troisièmement, les risques encourus par les fabricants et les fournisseurs de produits pour le commerce en gros seraient accrus, alors que ceux des banques baisseraient. Quatrièmement, le fait que tous les marchands au détail soient tenus d'enregistrer l'affectation de leur inventaire aux termes de l'article 177, et que tous les grossistes et fabricants soient obligés de vérifier continuellement à la Banque du Canada des listes de toutes les affectations des marchands au détail de l'ensemble du Canada à qui ils sont susceptibles de faire des ventes, ces mesures, donc, imposeront une énorme charge administrative à un système déjà débordé à cet égard. Étant donné le vaste nombre de petites entreprises qui se livrent au commerce au détail, il sera impossible pour les fabricants et grossistes en tant que vendeurs impayés de se protéger contre les dispositions de l'article 177 relatives à la garantie.

À la lumière du témoignage de l'Inspecteur général des banques devant votre Comité en novembre 1979, il semble évident, vous en convenez qu'on n'a pas fait suffisamment de recherches quant aux répercussions possibles du prolongement de l'article 177 selon lequel la garantie pourrait englober les inventaires d'effets fabriqués que détiennent les marchands en gros et au détail.

À partir des décisions comme celle du Conseil privé dans le cas *Tennant v. Union Bank of Canada* (1894) A.C. 31, il semble clair que la priorité dont jouit la banque en vertu de l'article 88 sur le plan des affectations n'est pas compromise par les lois provinciales, quoique l'adoption d'une loi comme celle de l'Ontario sur la garantie des biens-meubles personnels (*Personal Property Security Act*, chapitre 344) complique effectivement le problème. Ce système avancé d'enregistrement central ajouté aux nouvelles méthodes d'établissement des priorités se compliquerait encore davantage si les transactions prévues à l'article 177 étaient inscrites à un registre en vertu de cette loi. Votre Comité a été informé que bien des banques agissaient ainsi, même si l'enregistrement auprès de la Banque du Canada, conformément à l'article 177 semble suffisant. Étant donné la nature des biens qu'engloberait l'article 177 une fois étendu, on peut s'attendre à ce que le système devienne pour le moins encombré.

Votre Comité semble croire que le prolongement de l'article 177 étendant la garantie aux grossistes et détaillants entraînerait un accroissement important du champ de compétence et des possibilités de conflits à ce niveau, et partant beaucoup de confusion. Au cours de son étude du bill C-14, votre Comité n'a reçu aucun mémoire ni témoignage favorable à l'extension de la garantie prévue actuellement à l'article 88 de la Loi sur les banques. Si des recherches ont été faites sur la nécessité de cette modification ou sur les répercussions négatives qu'elle peut entraîner, votre Comité n'en a pas été saisi.

#### RECOMMENDATION

*Votre Comité recommande d'étudier davantage la modification de l'article 177 proposée dans le bill C-14 et qui a pour objet d'étendre la garantie à l'égard de prêts consentis par une*



*purchaser or shipper of or dealers in "goods, wares and merchandise, manufacturer or otherwise, on the security of such goods, wares and merchandise" requires further consideration and that accordingly it should not be approved in its present form.*

## I THE BANK ACT

### REVIEW OF OTHER IMPORTANT CHANGES TO LEGISLATION PROPOSED IN BILL C-14

The following summary notes a number of amendments to the proposed legislation most of which give effect to the recommendations of your Committee in Bill C-15.

#### 1. Reserves

##### (i) Reduction in Primary Reserve Requirement

Your Committee's report on the White Paper recommended that the mandatory primary cash reserves required of Chartered Banks be reduced from 12% of demand deposits and 4% of notice deposits payable in Canadian currency to 10% and 3% respectively. This recommendation has been accepted in the proposed legislation. However, the legislation proposed in Bill C-15 called for a phasing-in of the reductions in rates over a four and one-half year period. In its report on Bill C-15, your Committee recommended that this phasing-in period be reduced to twelve months. Bill C-14 has been amended by reducing this period from four and one-half years to three and one-half years. This reduction partly meets your Committee's views that the phasing-in period was longer than necessary from the point of view of the ability of the banking system to absorb its effects without any undue disturbance. Your Committee, however, has no further recommendations to make in this regard.

##### (ii) Reserves on Foreign Currency Deposits

Both the White Paper and Bill C-15 proposed that banks be required to maintain primary and secondary reserves of three percent of its foreign currency deposits used domestically. As a result of its study and hearings on Bill C-15, your Committee concluded that the imposition of this 3% reserve would place Canadian banks at a competitive disadvantage when competing with foreign banks for foreign currency loans to borrowers in Canada. Your Committee recommended therefore that Bill C-15 be amended in such a manner as to remove this competitive disadvantage.

Your Committee is pleased to see that proposed subsection 204(1)(g) now has been amended so as to have the 3% reserve requirement apply to "foreign currency deposit liabilities of residents of Canada with branches of the bank in Canada or with offices in Canada of subsidiaries of the bank." The proposed secondary reserve requirement also has been amended accordingly. Subsection 204(8)(e) has been added so as to exempt "Canadian currency deposits of non-residents with branches of the bank outside Canada or with offices outside Canada of subsidiaries of the bank." As a result of its studies your Committee has concluded that these proposed amendments included in Bill C-14 with respect to reserves on foreign

*banque à tout acheteur, expéditeur ou marchand en gros ou au détail «d'effets, de denrées ou de marchandises fabriqués ou autrement obtenus, moyennant garantie portant sur ces produits ou sur ces effets». En conséquence, cette modification ne devrait pas être approuvée dans sa forme actuelle.*

## I LA LOI SUR LES BANQUES

### EXAMEN D'AUTRES CHANGEMENTS IMPORTANTS À LA LÉGISLATION BANCAIRE PROPOSÉE DANS LE BILL C-14

Le résumé suivant fait état d'un certain nombre de modifications au projet de loi dont la plupart font suite aux recommandations du Comité qui a étudié le bill C-15.

#### 1. Réserves

##### i) Réduction de la réserve primaire obligatoire

Le rapport de votre Comité sur le Livre blanc recommandait que les réserves primaires obligatoires des banques à charte soient réduites de 12% des dépôts à vue et de 4% des dépôts à terme en devises canadiennes à 10% et 3% respectivement. Cette recommandation a été acceptée dans le projet de loi. Toutefois, la législation proposée dans le bill C-15 prévoyait une période de transition de 4 années et demie pour la réduction des réserves exigées. Dans son rapport sur le bill C-15, votre Comité a recommandé que cette période de transition soit réduite à 12 mois. Le bill C-14 a été modifié en réduisant cette période de 4 années et demie à 3 années et demie. Cette réduction répond en partie aux vues de votre Comité sur la question, notamment que la période de transition était plus longue qu'il ne le fallait du point de vue de la capacité du système bancaire d'amortir ses effets sans subir de sérieux inconvénients. Toutefois, votre Comité n'a pas d'autres recommandations à faire à cet égard.

##### ii) Réserves sur les dépôts en devises étrangères

Le Livre blanc et le bill C-15 proposaient tous les deux d'obliger les banques à maintenir des réserves primaires et secondaires de 3% de leurs dépôts en devises étrangères utilisés au Canada. Suite à son étude et aux témoignages sur le bill C-15, votre Comité a conclu que l'imposition de cette réserve de 3% désavantagerait les banques canadiennes du point de vue concurrentiel par rapport aux banques étrangères sur le plan des emprunts en devises étrangères consentis à des emprunteurs au Canada. Votre Comité a donc recommandé que le bill C-15 soit modifié de façon à éliminer ce désavantage concurrentiel.

Votre Comité est satisfait du fait que l'alinéa 201(1)g) a été modifié de sorte que l'obligation de maintenir une réserve de 3% s'adresse au «passif-dépôts en monnaie étrangère appartenant à des résidents canadiens à des succursales de la banque au Canada ou à des bureaux au Canada de filiales de la banque». L'obligation de maintenir une réserve secondaire a également été modifiée. L'alinéa 204(8)e) a été ajouté pour que soient exemptés «les dépôts en monnaie canadienne de non-résidents à des succursales de la banque à l'étranger ou avec des bureaux à l'étranger de filiales de la banque». Par suite de ces études, votre Comité a conclu que ces modifications proposées comprises dans le bill C-14 relativement aux



currency deposits should overcome effectively the perceived difficulties presented by the previously proposed legislation of Bill C-15.

(iii) Exemption of Term Deposits from Reserve Requirement (Subsection 204(8)(d))

Bill C-14 continues the proposed exemption from reserve requirements of Canadian currency deposits from Residents of Canada with an original term to maturity of one year or more if such deposits are not encashable; also exempted should be encashable Canadian currency deposits from residents of Canada that are not encashable until one year from date of issue.

In its reports on the White Paper and on Bill C-15 your Committee recommended that the exemption for these term deposits from reserve requirements be removed from the proposed legislation. Your Committee has not received any representations from representatives of the trust companies with reference to Bill C-14. Your Committee continues to perceive that the elimination of this reserve requirement will narrow the competitive edge on interest rates which trust companies may offer for term deposits, with possible resultant disturbance of cash flows for the trust companies.

2. Limit on Mortgage Lending by Banks

Your Committee notes that the present limitation on mortgage loans by banks of ten percent of the aggregate of Canadian currency deposits and debentures has been reinstated in Bill C-14. The legislation proposed by Bill C-15 would have removed any limit on mortgage loans.

Your Committee recommended in response to Bill C-15 that the ceiling be increased to 15%. While Bill C-14 retains the existing limit at 10%, it also permits banks to conduct mortgage lending through subsidiaries and the evidence given by the Inspector General of Banks makes it clear that the intention is that such mortgage lending through the subsidiary not be included in the 10% limitation. Effectively, this constrains the bank for direct mortgage lending but imposes no limit for indirect lending through subsidiaries, however, such mortgage lending through subsidiaries must be conducted in accordance with the requirements of the federal Loans Companies Act.

Apart altogether from the desirability of the dichotomy of direct and indirect mortgage lending, if such is the Government's intentions, it is far from clear that it has been effectively incorporated in clear unambiguous language in the Bill. A review of Clauses 175, 192 and 212 of Bill C-14 leave some doubt, in the face of the detail required in the consolidated statement of assets and liabilities required by Schedule J, as to whether the 10% limit would indeed not apply to the continued mortgage lending of both. Reassessment and possible amendment to these clauses and the related Schedule in the Bill appears to be required.

réserves sur les dépôts en devises étrangères devraient suffir à surmonter les difficultés que comportait la législation précédente du bill C-15.

iii) Dépôts à terme non assujettis aux exigences de réserves (Sous alinéa 204(8)d))

Le projet de loi C-14 prévoit aussi étendre cette exemption aux dépôts en monnaie canadienne dont l'échéance initiale est d'au moins un an, s'ils ne sont pas remboursables; ainsi qu'aux dépôts en monnaie canadienne remboursables des résidents du Canada qui ne peuvent pas être remboursés avant un an à compter de leur date d'émission.

Le Comité a recommandé dans ses rapports sur le Livre blanc et sur le projet de loi C-15 de supprimer l'exemption pour ces dépôts à terme. Votre Comité n'a reçu aucune doléance de la part des représentants des sociétés de fiducie en ce qui concerne le projet de loi C-14. Il continue à croire que la suppression de cette exigence relative aux réserves résuira la concurrence sur les taux d'intérêt que les sociétés de fiducie peuvent offrir sur les dépôts à terme et qui pourraient avoir des effets défavorables sur les liquidités de ces sociétés.

2. Limitation sur les prêts hypothécaires consentis par les banques

Votre Comité observe que la limitation actuelle de 10% du montant total des dépôts en monnaie canadienne et des débentures sur les prêts hypothécaires consentis par les banques a été réintégrée dans le projet de loi C-14. Le projet de loi C-15 prévoyait une mesure législative supprimant toute limitation sur les prêts hypothécaires.

Votre Comité a recommandé, en réponse au projet de loi C-15, que le plafond soit augmenté à 15%. Même si le projet de loi C-14 maintient la limitation actuelle à 10%, il autorise aussi les banques à consentir des prêts hypothécaires par l'intermédiaire de leurs filiales, et le témoignage de l'inspecteur général des banques précise cette intention de ne pas inclure ces prêts hypothécaires consentis par l'intermédiaire d'une filiale dans cette limitation de 10%. En fait, cette disposition impose à la banque des limites sur les prêts hypothécaires directs mais n'en impose aucune sur les prêts consentis par l'intermédiaire de ses filiales. Cependant, les prêts hypothécaires consentis par l'intermédiaire des filiales doivent être conformes aux exigences de la Loi sur les compagnies de prêts fédérale.

Mise à part le fait que la dichotomie entre les prêts hypothécaires directs et indirects soit souhaitable, si telle est l'intention du gouvernement, il est loin d'être explicite que cette décision ait été en fait incorporée dans le projet de loi de façon claire et précise. L'étude des articles 175, 192 et 212 du projet de loi C-14 laisse un certain doute, face aux détails requis dans le relevé de compte consolidé de l'actif et du passif exigé à l'annexe J, quant à savoir si la limitation de 10% ne s'appliquerait pas aux deux sortes de prêts hypothécaires. Il semble qu'une nouvelle étude des modifications possibles à apporter à ces articles et aux annexes s'y rapportant soit nécessaire. Cette assertion fait l'objet d'observations dans les amendements contenus ultérieurement dans ce rapport.

### 3. Financial Leasing and Factoring through Subsidiaries

Bill C-15 had proposed that banks be permitted to conduct financial leasing and factoring operations, but that such activities must be carried only as part of the banks' regular operations and not through affiliated or subsidiary companies. Your Committee in its report on Bill C-15 recommended that banks be allowed to carry on financial leasing and factoring operations either through separate wholly-owned subsidiaries or as part of the bank's operations. Bill C-14 now proposes that banks be required to conduct such operations through partly-owned controlled or wholly-owned subsidiary corporations. For control purposes, financial and statistical reports will be made to the Inspector General of Banks on both a consolidated and individual basis.

Your Committee believes that the conducting of these operations through separate subsidiaries will place the banks on a reasonably competitive basis with other companies engaged in financial leasing or factoring, and should tend to diminish the fears expressed by some interested parties that Bill C-15 would place the banks in a position to direct or influence its customers to do their financial leasing or factoring business also through that bank.

It is also noted, in conjunction with the changes which would permit banks to have subsidiaries engaged in financial leasing that further proposed amendments have been made in Bill C-14 which circumscribe to some extent the method by which a financial subsidiary may operate.

Subsection 172(1)(j) indicates that a bank subsidiary engaged in financial leasing may hold a lease property only "at the request of a specific lessee for leasing by him". In addition, the interpretation in subsection 192(a) further prevents a bank's leasing subsidiary from directing its customers or potential customers to particular dealers. The above provisions, together with the draft proposed regulations, which require individual financial leases of a bank's subsidiary to be non-operating and on full pay-out basis with a twenty percent residual value, should go a long way to alleviating the concerns of the automobile dealers.

In its report on Bill C-15 your Committee made a number of recommendations concerning the provisions in the Bill and in the related Financial Leasing Regulations.

Your Committee approves the proposed changes in the legislation referred to above, and has no further recommendations to make on this aspect of Bill C-14.

### 4. Foreign Banks

Your Committee made several recommendations in its report on Bill C-15 with regard to the entry of foreign banks

### 3. Crédit-bail financier et affacturage par l'intermédiaire des filiales

Le projet de loi C-15 propose que les banques soient autorisées à effectuer des opérations de crédit-bail financier et d'affacturage, mais que ces opérations ne soient effectuées que dans le cadre des opérations régulières des banques et non par l'intermédiaire de filiales ou de succursales. Dans son rapport sur le projet de loi C-15, votre Comité a recommandé que les banques soient autorisées à effectuer des opérations de crédit-bail financier et d'affacturage par l'intermédiaire de filiales en propriété exclusive ou dans le cadre de leurs opérations bancaires. Maintenant le projet de loi C-14 propose que les banques effectuent ces opérations par l'intermédiaire de sociétés dont elles sont partiellement propriétaires ou de filiales en propriété exclusive. Aux fins de vérification, des rapports financiers et statistiques seront envoyés à l'Inspecteur général des banques de façon groupée ou individuelle.

Votre Comité estime que ces opérations menées par l'intermédiaire de filiales distinctes permettront aux banques de concurrencer d'autres sociétés pratiquant le crédit-bail financier ou l'affacturage et devraient contribuer à apaiser les craintes exprimées par certaines parties intéressées selon lesquelles le bill C-15 permettrait aux banques de forcer ou d'influencer leurs clients à effectuer leurs opérations de crédit-bail financier ou d'affacturage dans la même banque.

Outre les modifications qui permettraient aux banques de mener des opérations de crédit-bail financier par l'intermédiaire de leurs filiales, il faut également remarquer que de nouvelles modifications ont été proposées au bill C-14 qui restreignent quelque peu le champ d'opération d'une filiale.

L'alinéa 172(1)(j) indique que la filiale d'une banque qui effectue des opérations de crédit-bail financier peut détenir et louer des biens meubles «en vue de les donner à bail à un locataire déterminé qui lui en a fait la demande». En outre, l'alinéa 192(1) interdit également à une filiale d'une banque effectuant des opérations de crédit-bail d'orienter ses clients présents ou éventuels vers des courtiers donnés. Ces dispositions ainsi que le projet de règlement qui exige que chaque crédit-bail financier d'une filiale d'une banque soit effectué sur une base non exploitante et à déboursement intégral avec une valeur résiduelle de 20%, devraient contribuer à apaiser les inquiétudes des concessionnaires automobiles.

Dans son rapport sur le bill C-15, votre Comité a formulé un certain nombre de recommandations sur les dispositions du projet de loi et sur le Règlement sur le crédit-bail financier.

Votre Comité approuve les modifications proposées au bill susmentionné et n'a pas d'autres recommandations à formuler sur cet aspect du bill C-14.

### 4. Banques étrangères

Dans son rapport sur le bill C-15, votre Comité a formulé plusieurs recommandations sur l'entrée des banques étrangères



into the Canadian banking system, including the establishing of a system of licensing, as recorded earlier in this report.

For purposes of record it may be useful to comment on further proposed amendments in Bill C-15 which now meet some of your Committee's concerns which were expressed in its report on Bill C-15.

(i) Limit on Growth of Foreign Bank Subsidiaries

Bill C-15 had proposed that fifteen percent of total commercial financing in Canada by all banks be the limit for the aggregate of the assets of all foreign bank subsidiaries.

This concept now has been amended in Bill C-14 whereby the total domestic assets of all foreign bank subsidiaries will be limited to eight percent of the total domestic assets of all banks in Canada, including in such latter total the domestic assets of the foreign bank subsidiaries. (Subsection 294(5)).

When the Inspector General of Banks and his representatives appeared before your Committee it was indicated that the limit of eight percent of total domestic assets was fairly comparable with the previous proposal of fifteen percent of total commercial financing, although the total limit had grown from the previous estimate of approximately \$7 billion in 1977 to almost \$12 billion in 1979. This dollar asset limit on the growth of domestic assets of foreign bank subsidiaries in Canada would continue to grow, of course, in line with the growth of the total assets of the domestic assets of all banks in Canada. Foreign international assets of foreign bank subsidiaries and Canadian banks would be excluded from the above calculations. Subsection 173(2)(e) consequently has been amended in Bill C-14 so that the limit of twenty times authorized capital for individual foreign bank subsidiaries would apply only to their domestic assets.

The above changes in the proposed legislation appear to be reasonable to your Committee as they would simplify control, and will provide automatic indexing of the limit based on the growth of all banks within the banking system in Canada.

(ii) Number of Branches

A foreign bank subsidiary from time to time may open such additional branches in Canada, as are approved by the Minister, in addition to its head office and its first branch. This permits flexibility and reciprocity within the context of making a contribution to competitive banking in Canada. Previously, in Bill C-15 the proposed limit on branches, was, with the approval of the Minister, four additional branches.

(iii) Grandfathering

The amendments proposed in Bill C-14 involve the concept of grandfathering, under certain conditions, holdings of a variety of items including branches, assets, non-banking related investments and banking-related investments.

dans le système bancaire canadien, compris sur la création d'un système de permis, comme il a déjà été mentionné plus haut.

Il serait peut-être utile de commenter certaines modifications proposées au bill C-14 qui répondent à certaines inquiétudes que votre Comité avait exprimées dans son rapport sur le bill C-15.

i) Limite de la croissance de filiales de banques étrangères

Le bill C-15 avait proposé que la limite de l'ensemble de l'actif détenu par toutes les filiales de banques étrangères soit fixé à 15% de l'ensemble de crédit commercial au Canada.

Dans le bill C-14, cette disposition a été modifiée et stipule que l'ensemble de l'actif national de toutes les filiales de banques étrangères soit limité à 8% de l'ensemble de l'actif national de toutes les banques au Canada, y compris, dans ce dernier total, l'actif national des filiales de banques étrangères. (paragraphe 294(5)).

Lorsque l'Inspecteur général des banques et ses adjoints ont comparu devant votre Comité, ils ont indiqué que la limite fixée à 8% de l'ensemble de l'actif national se comparait favorablement à la proposition antérieure qui était de 15% de l'ensemble du crédit commercial bien que la limite totale soit passé des prévisions antérieures de \$7 milliards environ en 1977 à presque \$12 milliards en 1979. Cette limite de l'actif imposé à l'augmentation de l'actif national des filiales de banques étrangères au Canada augmentera évidemment, parallèlement à la croissance de l'ensemble de l'actif national de toutes les banques au Canada. Les avoirs étrangers de filiales de banques étrangères et de banques canadiennes seraient exclues des dispositions susmentionnées. L'alinéa 173(2)e) a, par conséquent, été modifié dans le bill C-14 pour que la limite fixée à vingt fois le capital autorisé de filiales de banques étrangères ne s'applique qu'à leur actif national.

Votre Comité estime que les modifications susmentionnées au projet de loi sont raisonnables dans la mesure où elles simplifieront le contrôle et permettront l'indexation automatique de la limite fixée à la croissance des banques au sein du système bancaire au Canada.

ii) Nombre de succursales

Une filiale de banque étrangère peut de temps à autre ouvrir d'autres succursales au Canada, outre son siège social et une première succursale, sous réserve de l'approbation du ministre. Cette disposition permet une certaine souplesse et vise à rendre les opérations bancaires concurrentielles au Canada. Le bill C-15 avait proposé que la limite soit fixée à quatre succursales supplémentaires, avec le consentement du ministre.

iii) Maintien des droits acquis

Les modifications proposées au bill C-14 garantissent, sous certaines conditions, les avoirs de toute une série d'éléments, y compris les succursales, l'actif, les investissements bancaires et non bancaires.



(iii)(a) Grandfathering of Branches

Bill C-14 provides for the grandfathering of the branches which replace those of an affiliate of a foreign bank subsidiary if such branches existed at the time of application for letters patent incorporating the foreign bank subsidiary. The grandfathering appears to be limited to a period of ten years by subsection 28(9). However, in practice, it would be expected that the approval of the Minister for the additional number of exiting branches would be obtained at the time of application for incorporation of the foreign bank subsidiary under section 172(2).

(iii)(b) Grandfathering of Investments in Canadian Corporations

Your Committee, in its report on Bill C-15 recommended that there should be some type of grandfathering of investments in Canada presently held by foreign banks who wish to incorporate a foreign bank subsidiary.

Some of the changes in Bill C-14 which give effect to this concept of grandfathering are summarized as follows:

(1) A foreign bank parent of a foreign bank subsidiary may continue to hold directly or indirectly an investment in a non-bank affiliate which is engaged in non-banking related activities (1) provided that it has the permission of the Minister and (2) provided such non-bank affiliate does not use the banking services of the related foreign bank subsidiary. (Subsection 297(3)).

(2) A foreign bank owning a foreign bank subsidiary may, for a period of two years, own in excess of ten percent of a non-bank affiliate which is engaged in banking related activities. However, such investments may be held for a further eight years if they are transferred to an affiliate of the foreign bank. (Subsections 28(8) and 28(9)).

(3) If a foreign bank owns a foreign bank subsidiary and subsequently an affiliate of the foreign bank acquires more than ten percent of a non-bank affiliate which engages in non-banking related activities, the Minister may approve the holding of such shares by the affiliate of the foreign bank provided the Minister is satisfied that the foreign bank is not in a position to avoid such acquisition. (Subsections 297(3) and 297(3.1)).

5. Ownership of Bank Shares by Provincial Governments

Under the present legislation governments are prohibited from owning capital stock in chartered banks. The White Paper proposed that this prohibition be removed and that provincial governments be allowed to hold and vote capital stock of chartered banks up to 25% of the shares of a new bank with such shareholdings being reduced to 10% within ten years. Bill C-15 contained a provision in line with the White Paper proposal and Bill C-14 carries the same provision forward into the proposed new law. In your Committee's report on Bill C-15 (as in its report on the White Paper) criticism of

iii)a) Garantie des droits acquis des succursales

Le bill C-14 garantit les droits acquis des succursales qui remplaceront celles d'une filiale de banque étrangère si ces succursales existaient lors de la demande de lettres patentes constituant en société la filiale de banque étrangère. Ce respect des droits acquis semble être limité à dix ans conformément au paragraphe 28(9). Dans la pratique, cependant, le consentement du ministre pour les autres succursales existantes devrait être obtenue au moment de la demande de constitution en société de la filiale de banque étrangère conformément au paragraphe 172(2).

iii)b) Respect des droits acquis en matière participation bancaire dans les sociétés canadiennes

Dans son rapport sur le bill C-15, votre Comité a recommandé que l'on cherche à respecter les droits acquis des banques étrangères qui détiennent à l'heure actuelle des investissements au Canada et voudraient être constituées en filiale de cette banque.

Certaines des modifications apportées au bill C-14 qui concrétisent cette idée d'un respect des droits acquis peuvent être résumées de la façon suivante:

(1) Une société mère d'une filiale de banque étrangère peut continuer à détenir des investissements directs ou indirects dans un établissement non bancaire affilié effectuant des opérations non bancaires connexes (1) sous réserve de l'approbation du ministre et (2) pourvu que cet établissement non bancaire n'utilise pas les services bancaires de la filiale de banque étrangère (paragraphe 297(3)).

(2) Une banque étrangère possédant une filiale pourra détenir pendant plus de deux ans plus de 10% des investissements d'un établissement non bancaire affilié qui effectue des opérations bancaires connexes. Ces investissements pourront en effet être détenus pour une période supplémentaire de huit ans s'ils sont transférés à une filiale de la banque étrangère. (Paragraphe 28(8) et 28(9)).

(3) Si une banque étrangère possède une filiale et que par la suite un autre établissement de cette banque acquiert plus de 10% des actions d'un établissement non bancaire affilié qui affectue des activités non bancaires connexes, le ministre peut accepter que cet établissement affilié détienne ces actions, s'il est convaincu que la banque étrangère n'est pas en mesure d'en éviter l'achat. (Paragraphe 297(3) et 297(3.1)).

5. Détention de portefeuilles d'actions bancaires par les gouvernements provinciaux

Aux termes de la loi en vigueur, les gouvernements ne peuvent posséder un portefeuille d'actions dans les banques à charte. Le Livre blanc avait proposé de supprimer cette restriction et de leur permettre de détenir jusqu'à concurrence de 25% du capital actions donnant droit de vote d'une nouvelle banque à charte avec l'obligation de le ramener à 10% en dix ans. Le bill C-15 avait formulé une disposition s'inspirant de la proposition du Livre blanc et le bill C-14 réintroduit cette même disposition dans le nouveau projet de loi. Dans le rapport de votre Comité sur le bill C-15 (comme dans celui sur

this proposal was outlined. In response to Bill C-14, your Committee repeats essentially what was said on these earlier occasions, namely that ownership of significant interests by provincial governments in chartered banks is not in the public interest because interests varying from 25% to 10% might well give provincial governments effective control of the bank and would bring conventional banking objectives into conflict with the political interests of major government shareholders. Your Committee on earlier occasions recognized the fact that in the case of the Northland Bank shares are presently being held in trust for the governments of the provinces of Manitoba and Saskatchewan in anticipation of the passage of favourable legislation. Notwithstanding, your Committee is of the view that the problem of potential conflicts of interest outweigh the requirements of any individual bank in particular and the participation of provincial governments in the financing of new banks in general.

#### 6. Technical Amendments

Your Committee has noted some sections in the Bill which, in its opinion, require some redrafting in order to improve the clarity of the intended meaning.

While the items mentioned below are not substantive in nature, your Committee records them with a view to being of possible assistance in the finalizing of this important legislative document.

##### (i) Shares in a Factoring or Leasing Subsidiary

It is evident from various sections of Bill C-14 taken in aggregate and in the context of the evidence presented by the Inspector General of Banks that it is intended that banks may only carry on the business of factoring or financial leasing through a subsidiary; i.e. a corporation that is controlled by the bank. (Interpretation of subsidiary corporation, subsection 2(2)(i)). This is reinforced in the interpretation in subsection 192(1), pages 207 and 208. However subsection 192(6)(c) refers to "all or any number of the issued outstanding shares of a factoring corporation or a leasing corporation." It appears to your Committee that there is lack of consistency between the drafting of the "controlled subsidiary" requirements in subsection 192(a)(i)—mortgage lending corporation, subsection 192(6)(a)(ii)—venture capital corporation, and subsection 192(6)(c)—factoring corporation or financial leasing corporation.

##### (ii) Appropriations for Contingencies

Bill C-14 proposes changing the name of the account entitled "Accumulated Appropriations for Losses" in the present *Bank Act* to "Appropriations for Contingencies". Your Committee is in agreement with this change as it reflects more clearly the nature and purpose of this reserve. However, subsection 211(3)(c) page 235 continues to refer to a "statement of accumulated appropriations for contingencies" as specified in Schedule M, whereas Schedule M on page 337 as well as Schedule K on page 334 refer to "Appropriations for Contingencies". No doubt this small matter of editing will be taken care of in the final drafting to remove this inconsistency.

le Livre blanc), des critiques ont été formulées contre cette proposition. En réponse au bill C-14, votre Comité réitère donc la position exprimée antérieurement, à savoir qu'il n'est pas dans l'intérêt du public que les gouvernements provinciaux possèdent de gros portefeuilles dans les banques à charte, puisqu'avec 10% à 25% du capital action d'une banque, ils pourraient la contrôler, auquel cas il y aurait conflit, les objectifs ordinaires d'une banque et les visers politiques du gouvernement, actionnaire majoritaire. Votre Comité a déjà reconnu en d'autres occasions que dans le cas de la banque Northland des actions sont actuellement détenues en fiducie par les gouvernements des provinces du Manitoba et de la Saskatchewan en attendant l'adoption d'une loi favorable. Malgré cela, il pense que les problèmes de conflits d'intérêt éventuels l'emportent sur les desiderata d'une banque particulière et sur la participation des gouvernements provinciaux au financement de nouvelles banques en général.

#### 6. Modifications techniques

Votre Comité a remarqué que le libellé de certaines dispositions nécessite à son avis, certaines modifications afin de préciser davantage la signification que les rédacteurs avaient voulu leur donner.

Bien que les questions mentionnées ci-dessous ne soient des questions de fond, votre Comité en prend note car elles pourraient être utiles lors de la mise au point définitive de cet important texte législatif.

##### i) Actions dans une filiale d'affacturage ou de crédit-bail

Prises globalement ou dans le contexte du témoignage de l'inspecteur général des banques, il est évident que ces dispositions visent à ce que les banques puissent effectuer des activités d'affacturage ou de crédit-bail uniquement par l'intermédiaire d'une filiale; c'est-à-dire une société contrôlée par elle. (Interprétation de l'alinéa 2(2)i) traitant des filiales, renforcée par l'interprétation du paragraphe 192(1), aux pages 207 et 208). Cependant l'alinéa 192(6)c stipule que «la totalité ou une partie des actions émises et en circulation d'une société d'affacturage ou d'une société de crédit-bail.» Selon votre Comité, il y a contradiction entre le libellé de la disposition portant sur «une filiale contrôlée» au sous-alinéa 192(1)a) (i)—la société de prêt hypothécaire, le sous-alinéa 192(6)a) (ii) portant sur la société de capitaux à risque, et l'alinéa 192(6)c) portant sur la société d'affacturage ou de crédit-bail.

##### ii) Provisions constituées pour couvrir les éventualités

Le bill C-14 propose de changer le nom de l'état intitulé «réserves pour pertes» pour celui de «réserves pour éventualités». Votre Comité cautionne ce changement puisqu'il traduit plus précisément la nature et la portée de ces provisions. Cependant, dans le libellé anglais de l'alinéa 211(3)c) à la page 235, il est encore question d'un «statement of accumulated appropriations for contingencies» prévu à l'annexe M, tandis qu'à l'annexe M de la page 337 et à l'annexe K de la page 334, il est question d'«appropriations for contingencies». Il ne fait aucun doute que cette légère différence dans les libellés sera corrigée lors de la rédaction finale afin d'uniformiser le tout.



### (iii) Reporting of Mortgage Loans of Subsidiaries

As mentioned earlier under "Limit on Mortgage Lending by Banks", the intention of the Bill is to exclude the mortgage loans of a bank's subsidiary mortgage loan corporation from the ten per cent limit imposed on a bank by subsection 175(2).

In order to clarify that the mortgage loans of subsidiaries are not be included with those of the parent bank and to provide the separate information on the bank's mortgage loans, Schedule J should be amended so as to show the conventional residential mortgage loans of the subsidiary separate from those of the bank.

## 7. Regulations

Earlier in this report in the General Introduction your Committee has commented on the fact that all of the Minister's draft proposed regulations have not been reissued in amended form at the same time that Bill C-14 was tabled in the House of Commons.

The following new proposed draft regulations have been issued as of the date of this report:

"Guarantee Regulations" (Section 172(1)(i))

"Reserves Regulations" (Section 204(10))

The only redraft of the proposed regulations which has been issued is that of the proposed "Financial Leasing Regulations" (Section 172(1)(j)).

The following draft proposed regulations were issued by the Minister in conjunction with Bill C-15, but further redrafts, based on recommendations made by your Committee, have not been issued at this date.

—Data Processing Regulations (S. 172(1)(k))

—Options Regulations (S. 123(3))

—Proxy Regulations (S. 161(1) and 162(1))

—Insider Reports Regulations (S. 168)

—Registration of Security Fees Regulations (S. 177(f)(g))

—Venture Capital Corporation Regulations (S. 192(6))

—Real Estate Investment Trust and Mortgage Investment Company Regulations (S. 192(6)(b))

—Financial Corporations Regulations (S. 193(1))

—Form of Notes to Annual Statement Regulations (S. 214(1) of Part I and S. 53(4) of Part II)

—Foreign Bank Representative Offices Regulations (S. 294(2)(a))

—Circulation and Disclosure of Cost of Borrowing Regulations (S. 198(4) of Part I and S. 80 of Part II)

—Preliminary Prospectus and Prospectus Regulations (Sec. 307)

### iii) Déclaration des prêts hypothécaires des filiales

Comme la rubrique «limitation sur les prêts hypothécaires des banques» le soulignait, ce projet de loi vise à ne pas assujettir, à la limitation de 10% imposée aux banques au paragraphe 175(2), les prêts hypothécaires des filiales qui sont des sociétés de prêt hypothécaire.

Afin de préciser cette exemption et afin que les renseignements différents sur les prêts hypothécaires des banques à l'annexe J soient modifiés afin de distinguer d'une part les prêts hypothécaires ordinaires sur des immeubles résidentiels consentis par la filiale, et d'autre part ceux consentis par la banque.

## 7. Règlements

Dans l'introduction générale de ce rapport, votre Comité a fait connaître ses observations sur le fait que tous les projets de règlements proposés par le ministre n'ont pas été diffusés dans leur forme modifiée, en même temps que le bill C-14 a été déposé à la Chambre des communes.

Voici les nouveaux projets de règlements qui ont été publiés au moment où se rapport est rédigé:

«Règlement relatif aux garanties» (172(1)(i))

«Règlement relatif aux réserves» (204(10))

Le seul nouveau libellé de règlement qui a été publié est «le règlement relatif au crédit-bail financier» (172(1)(j)).

Voici les projets de règlements qui ont été diffusés par le ministère en ce qui concerne le bill C-15; de nouvelles versions fondées sur les recommandations de votre Comité n'ont cependant pas encore été émises jusqu'à présent.

—Règlement relatif aux services informatiques (172(1)(k))

—Règlement relatif aux options (123(3))

—Règlement relatif au formulaire de procuration (161(1) et 162(1))

—Règlement relatif aux rapports des initiés (168)

—Règlement relatif à l'enregistrement des droits de garantie (177(f)(g))

—Règlement relatif aux sociétés de capitaux à risque (192(6))

—Règlement relatif aux fonds de placement immobilier et aux compagnies de placements hypothécaires (192(6)(b))

—Règlement relatif aux sociétés de crédit (193(1))

—Règlement relatif à la forme d'annotations au rapport annuel (214(1) de la partie I et 53(4) de la partie II)

—Règlement relatif aux bureaux de représentation des banques étrangères (294(2)(a))

—Règlement relatif au calcul et à la déclaration du coût d'emprunt (198(4) à la partie I et 80 de la partie II)

—Règlement relatif aux prospectus provisoires et aux prospectus définitifs (307)

For our views on the above draft regulations which were issued with Bill C-15, see the report of your Committee on that Bill, where some of these regulations were discussed more fully.

Because of the absence of the reissuance of amended proposed regulations, your Committee is aware that this report is not as complete as we would prefer it to be. With regard to the three draft regulations issued in October, 1979, as noted above, your Committee has concluded that they are acceptable and has no further recommendations to make. It might be noted that most of your Committee's recommendations with regard to the Financial Leasing Regulations have been given effect to in the recent reissue of these regulations.

It might be noted also that in accordance with your Committee's recommendation, banks may now engage in financial leasing through a separate subsidiary corporation. While your Committee had recommended in its report on Bill C-15 that banks not be permitted to enter the automobile leasing field except for leasing of fleets of automobiles, the amendments in Bill C-14 together with the new proposed regulations, appear to your Committee to provide adequate control to prevent the banks from dominating the automobile leasing field as was feared by some of the witnesses who appeared before your Committee during its hearings on Bill C-15.

It is hoped by your Committee that the complete set of revised regulations will be issued before the banking legislation is adopted. In any event, your Committee will maintain a watching brief in this matter and will be pleased to study, with the authorization of the Senate, the subject matter and to report thereon in due course when the redrafted regulations are issued by the Minister.

If additional regulations are issued as they should be, before the Bill receives second reading, this will provide the Committee with an opportunity to consider them when the Bill is referred to the Committee for study.

## II THE QUEBEC SAVINGS BANKS ACT

Your Committee made eight main recommendations for amendments to the legislation proposed by Bill C-15; some of these main recommendations, such as those which would increase the business powers of a savings bank and the scope of its lending powers were put forward in considerable detail.

It is gratifying to your Committee that Bill C-14 implements in principle all of its substantive recommendations. A number of amendments are designed to make the legislation in the *Quebec Savings Banks Act* consistent with the parallel sections in the *Bank Act*.

### Technical Amendment

It is noted by your Committee that Part II, which is applicable to the *Quebec Savings Banks Act*, refers in Section 53(2)(c) and Schedule C on page 410 of Bill C-14 to

Si vous voulez prendre connaissance de nos opinions concernant les projets de règlements qui ont été diffusés relativement au bill C-15, consultez le rapport de votre Comité sur ce projet de loi, car certains règlements y ont été étudiés plus exhaustivement.

Les projets de règlements modifiés n'ayant pas été édictés à nouveau votre Comité se rend compte que ce rapport n'est pas aussi complet qu'il l'aurait voulu. En ce qui concerne les trois projets de règlements publiés en octobre 1979, comme l'indique ce qui précède, votre Comité a conclu qu'ils sont acceptables et qu'il est inutile de faire d'autres recommandations. Soulignons que la plupart des recommandations que votre Comité a faites à propos du règlement sur le crédit-bail financier ont été mises en vigueur par la récente publication de ce règlement.

Soulignons aussi que conformément à la recommandation de votre Comité, les banques peuvent maintenant effectuer du crédit-bail financier par le biais d'une filiale distincte. Bien que votre Comité ait recommandé dans son rapport sur le bill C-15 que les banques ne soient pas autorisées à s'engager dans la location de voitures, sauf pour louer des parcs d'automobiles, il estime que les modifications apportées au bill C-14, de même que les nouveaux règlements proposés assurent un contrôle suffisant pour empêcher que les banques ne dominent le secteur de la location d'automobiles, comme le craignaient certains des témoins qui avaient comparu devant votre Comité lors de ces auditions au sujet du bill C-15.

Votre Comité espère que l'ensemble des règlements révisés sera édicté avant l'adoption de la loi sur les banques. De toute façon, votre Comité maintiendra son rôle d'observateur quant à cette question, et sous réserve de l'autorisation du Sénat, il sera heureux d'étudier la question et d'en faire rapport en temps opportun, lorsque le Ministre publiera la nouvelle version des règlements.

Si d'autres règlements sont publiés, ce qui devra se faire, avant que le projet de loi ne passe en deuxième lecture, le Comité aura alors la possibilité de les examiner avant que le projet de loi ne lui soit renvoyé pour étude.

## II LOI SUR LES BANQUES D'ÉPARGNE DE QUÉBEC

Votre Comité a présenté 8 grandes recommandations pour modifier certaines mesures législatives proposées par le bill C-15; parmi celles-ci, il a développé avec force détails celles qui augmenteraient les activités d'une banque d'épargne, et la portée de ses pouvoirs en matière de prêts.

Votre Comité est heureux de constater que le bill C-14 reprend en principe l'ensemble de ses importantes recommandations. Un certain nombre de modifications sont conçues de façon à ce que les dispositions de la Loi sur les banques d'épargne de Québec soient conformes aux articles correspondants de la Loi sur les banques.

### Modifications techniques

Votre Comité signale que le Partie II, qui s'applique à la Loi sur les banques d'épargne de Québec, dit à l'alinéa 53(2)c) et à l'Annexe C à la page 410 du bill C-14 «état consolidé des



“Accumulated Appropriations for Contingencies”. It would appear to your Committee that, to be consistent with the amendments made to the Bank Act (Subsection 21(3)(c) and Schedule M, page 337), the intention of the drafters was to shorten the name in both the *Bank Act* and the *Quebec Savings Banks Act* to “appropriations for Contingencies”. As noted in the comments above concerning the *Bank Act*, subsection 21(3)(c) page 235, the word “accumulated” would also require similar editing.

### III CANADIAN PAYMENTS ASSOCIATION

Part IV of Bill C-14 comprises the Act which will establish the Canadian Payments Association.

For purposes of record, it may be useful to quote the following excerpt from your Committee's report on predecessor Bill C-15 in order to provide a summary of the purposes and background of the proposed legislation.

The proposed Act to establish the CPA is the successor to certain provisions of the Canadian Bankers' Association Act passed July 7, 1900, under which the Canadian Bankers' Association was given the authority to establish clearing houses under the approval and surveillance of the Treasury Board.

Your Committee understands that the clearing house system presently in operation, through 78 years of experience, has developed an exemplary clearing system which serves the country well. It is apparently understood that in the initial stages of the operation of the new Act it is likely that the rules which will be adopted will, by and large, be those that are in place now. As appears hereunder it will be important, in the view of your Committee, to insure that in the enthusiasm of launching a new organization the operational lessons of the past are not altered in the interest of change alone.

The objects of the CPA are set out in section 53 of the Bill which states:

“The objects of the association are to establish and operate a national clearing and settlements system and to plan the evolution of the national payments system.”

The clearing and settlement of cheques and other payment items drawn on the chartered banks and other financial institutions will be arranged by the CPA which will take over the present clearing and settlement operations between the banks and the Bank of Canada presently carried out by the Canadian Bankers' Association.

The Bill proposes that only banks chartered under the Bank Act, including foreign bank subsidiaries, savings banks to which the Quebec Savings Banks Act applies, and the Bank of Canada would be required to be members of the Association. Other financial institutions which accept deposits transferable by order, such as near-banks

revenus pour éventualités». Votre Comité juge que pour tenir compte des modifications apportées à la Loi sur les banques, à l'alinéa 21(3)c) et à l'Annexe M, page 337, l'intention des rédacteurs du bill était d'ébréger cette expression dans la Loi sur les banques et dans la Loi sur les banques d'épargne de Québec, pour ne citer que les «réserves pour éventualités». Comme l'indiquent les remarques qui précèdent au sujet de la Loi sur les banques, à l'alinéa 21(3)c), à la page 235, le terme «constituées» exigerait une même modification.

### III ASSOCIATION CANADIENNE DES PAIEMENTS

La Partie IV du bill C-14 comprend la loi qui institue l'Association canadienne des paiements.

Aux fins du compte rendu, il peut être utile de citer l'extrait suivant tiré du rapport de votre Comité sur le projet de loi précédant le bill C-15, afin de présenter un résumé des objectifs et de l'historique de la loi proposée.

La loi envisagée portant création de l'ACP succède à certaines dispositions de la Loi sur l'Association canadienne des banquiers adoptée le 7 juillet 1900, en vertu de laquelle l'Association canadienne des banquiers recevait les pouvoirs lui permettant de créer des chambres de compensation sous réserve de l'autorisation et de la supervision du Conseil du trésor.

Votre Comité reconnaît que l'actuel système des chambres de compensation, après 78 ans d'expérience, a permis d'établir un système de compensation exemplaire, donnant entière satisfaction au pays. Apparemment, on prend pour acquis que pendant la phase initiale de mise en application de la nouvelle loi, il est très probable que les règles qui seront adoptées seront dans l'ensemble celles en vigueur aujourd'hui. Comme il est dit ci-dessous, votre Comité pense qu'il est important de veiller à ce que dans l'enthousiasme présidant au lancement d'une nouvelle organisation, les leçons pratiques du passé ne soient pas oubliées au seul profit du changement en soi.

Les objets et pouvoirs de l'ACP sont précisés à l'article 53 du projet de loi qui stipule:

«L'Association a pour objet d'établir et de mettre en œuvre un système national de compensation et de règlement et de planifier le développement du système national de paiement.»

Les opérations de compensation et de règlement de chèques et autres instruments de paiement, tirés sur les banques à charte et par les autres institutions financières, seront assurées par l'ACP qui se chargera maintenant des opérations de compensation et de règlement entre les différentes banques et la Banque du Canada, opérations qui sont actuellement exécutées par l'Association canadienne des banquiers.

Le projet de loi propose que seules les banques à charte constituées en vertu de la Loi sur les banques, notamment les filiales des banques étrangères, les banques d'épargne assujetties à la Loi sur les banques d'épargne de Québec, ainsi que la Banque du Canada, soient tenues d'adhérer à l'Association. Les autres institutions financières qui

including trust companies, credit unions, caisses populaires and others, may belong on a voluntary basis provided they meet the requirements set out in Section 78 of the CPA Act which appear to be minimal.

Your Committee examined predecessor Bill C-15 and heard a number of witnesses in connection with its study. Your Committee's report on Bill C-15 contained fourteen recommendations concerning the proposed legislation. Five of these recommendations have been adopted either in full or in part. Those recommendations which have not been included in Bill C-14 represent suggestions concerning the method of operating the clearing and settlement system and the Inspector General of Banks has assured your Committee that such matters will be better dealt with and will be covered properly in the by-laws of the Canadian Payments Association.

However your Committee continues to believe that there should be some built-in assurances in the legislation that the clearing and settlement system which is to replace the present successful system established by the Canadian Bankers' Association will be workable and efficient. In this connection your Committee recommended as follows in its report on Bill C-15.

In view of the long experience of banks in operating the present clearing and settlements systems the regulations passed pursuant to the CPA should include a provision establishing a two year transitional period during which the current administrative control policies and procedures provided to the clearing and settlement system by the CBA, through the chartered banks, shall be maintained in force in order to permit an orderly phasing-in of the new administrative control policies and procedures of the CPA and as insurance against unforeseen difficulties in developing and implementing the proposed new electronic funds transfer system.

In its brief to your Committee concerning Part IV of Bill C-15 the Canadian Bankers' Association commented as follows:

"The two main aspects of the payments system—one the "clearings" and the other the "settlement"—call for essential but different attributes for success.

"The first requires the establishment, maintenance and enforcement of exacting standards for preparation and processing of masses of paper. This function is carried on mainly within the institutions. It is an expensive function, because of the use of staff time and advanced technology. Standards now in effect are those developed over many years by The Canadian Bankers' Association. They are exacting in detail and are rigorously enforced.

acceptent des dépôts transférables par virement, comme les quasi-banques y compris les compagnies fiduciaires, les caisses de crédit, les caisses populaires, etc., pourront, si elles le désirent, être membres de l'Association sous réserve de respecter les conditions, au demeurant peu rigoureuses, de l'article 78 de la Loi sur l'Association canadienne des paiements.

Votre Comité a étudié le bill C-15, qui précédait le projet de loi actuel et a entendu à ce sujet un certain nombre de témoins. Le rapport de votre Comité sur le bill C-15 proposait quatorze recommandations ayant trait au projet de loi. Cinq de ces recommandations ont été adoptées, soit entièrement, soit en partie. Les recommandations qui n'ont pas été incluses dans le bill C-14 sont des propositions concernant les méthodes de fonctionnement des systèmes de compensation et de règlement et l'Inspecteur général des banques a avisé votre Comité qu'il serait préférable et opportun de régler ces questions par le truchement des règlements relatifs à l'Association canadienne des paiements.

Toutefois, votre Comité continue de croire qu'il devrait y avoir dans la Loi une disposition garantissant le bon fonctionnement et l'efficacité du système de compensation devant remplacer le système actuel qui fonctionne bien et a été établi par l'Association des banquiers canadiens. A cet égard, votre Comité a proposé les recommandations suivantes dans son rapport sur le bill C-15.

Compte tenu de la longue expérience des banques dans l'exploitation du système actuel de compensation et de règlement, les règlements adoptés conformément à l'ACP devraient prévoir une période de transition de 2 ans au cours de laquelle les mesures de contrôle administratif et procédures actuelles fournies au système de compensation et de règlement par l'ACP, par l'intermédiaire des banques à charte, resteront en vigueur de façon à permettre la mise en œuvre progressive des nouvelles mesures de contrôle administratif et procédures de l'Association canadienne des paiements et en vue de s'assurer contre toute difficulté imprévue lors de l'aménagement et de l'exploitation du nouveau système électronique de virements de fonds.

Dans son mémoire à votre Comité, l'Association des banquiers canadiens dit ceci au sujet de la Partie IV du bill C-15:

«Les deux aspects principaux du système des paiements—le premier, les «compensations bancaires» et l'autre, le «règlement»—exigent des attributs essentiels mais différents pour réussir.

Le premier exige l'établissement, le maintien et la mise en vigueur de normes bien précises pour la préparation et la manipulation d'une masse de documents. Cette fonction relève généralement des institutions. Il s'agit d'une fonction coûteuse, au niveau du personnel employé et de la technologie utilisée. Les normes maintenant en vigueur sont les mêmes que celles qui ont été mises au point sur de nombreuses années par l'Association des banquiers canadiens. Ce sont des normes astreignantes et elles sont appliquées rigoureusement.



"The settlement function by contrast rests on the daily solvency of the institutions involved. If a bank or other cheque-issuing agency cannot meet its indebtedness to another organization for cheques issued against it and accepted by that other agency it is in serious trouble. In fact both organizations may be in serious trouble. Such situations have not created problems in the past because near-banks have been sponsored by a chartered bank which has in effect guaranteed their solvency. The chartered bank in turn has had access to the Bank of Canada as a lender of last resort if it faced a temporary shortage for any reason.

"It is not surprising that the prospect of replacing the present system with a new and untried "set of arrangements give the bankers some concern." (Brief C.B.A. Pgs. 38 and 39)".

While your Committee appreciates that there might be some difficulty in drafting adequate legislation into the CPA Act, nevertheless it remains of the opinion that there should be some assurance or undertaking given at least in the regulations that there would be a transitional period of sufficient duration during which the old and new systems are running parallel in order to insure that the new system, including administrative control policies and procedures and the new electronic funds transfer system, are running effectively and efficiently.

Part V of the Bill contains "Related and Consequential Amendments and Coming into Force". Clause 90 of Bill C-14 would amend the Act to Incorporate the Canadian Bankers' Association. It is noted that Clause 90(3) would repeal Section 7 of the CBA Act and would effectively take away from the CBA the right to operate a clearing house for banks. In the opinion of your Committee the date of proclamation of the coming into force of this amendment should not be proclaimed until after both the CBA system and the new system are operating efficiently under the mantle of the Canadian Payments Association.

Your Committee therefore repeats the above recommendation made in its report on Bill C-15 that the regulations provide for a two-year transitional period for the phasing-in of the operations of the clearing and settlement system from the present system conducted by the CBA over to the proposed new system of the CPA.

#### Technical Amendment (CPA Act)

Your Committee notes that, in order to give effect to the intention, the wording in clause 57(2) of the Canadian Payments Association Act should be changed so that it reads "A Central, a trust company, a loan company and any other person, other than a local that is a member of a *central*", rather than "that is *not* a member of a local."

Le fonction de règlement, en contraste, repose sur la solvabilité quotidienne des institutions impliquées. Si une banque ou un autre organisme émettant des chèques ne peut faire face aux obligations qu'elle a envers une autre organisation pour les chèques émis et acceptés par cet autre organisme, elle est en sérieuses difficultés. De telles situations n'ont pas créé de problèmes par le passé, car les quasi-banques ont été parrainées par une banque à charte qui a garanti leur solvabilité. La banque à charte, par ailleurs, a pu faire appel à la Banque du Canada comme prêteur de dernière ressource, advenant le cas où, pour une raison ou pour une autre, elle aurait à faire face à une pénurie temporaire.

Il n'est pas surprenant que la perspective du remplacement du système actuel par un nouvel ensemble de mesures, non éprouvé, préoccupe quelque peu les banquiers.»

Votre Comité reconnaît qu'il peut être difficile d'incorporer des articles adéquats à la Loi instituant l'Association canadienne des paiements; cependant, il est d'avis que le projet de loi devrait comporter certaines garanties ou, à tout le moins, les règlements devraient comporter un certain engagement selon lequel une période suffisante de transition serait réservée pendant laquelle le vieux et le nouveau systèmes fonctionneraient en parallèle afin de s'assurer du bon fonctionnement du nouveau système, y compris les règles et formalités de contrôle administratif et le nouveau système électronique de transfert de fonds.

La partie V du projet de loi est intitulée: «Modifications corrélatives et entrée en vigueur». L'article 90 du Bill C-14 modifie l'Acte constituant en corporation l'Association des Banquiers canadiens. Nous remarquons que le paragraphe 90(3) abroge l'article 7 de l'Acte constituant en corporation l'Association des Banquiers canadiens et, qu'en réalité, cet article enlève à l'ABC le droit d'exploiter une chambre de compensation pour le compte des banques. Votre Comité est d'avis que la date de proclamation de cette modification ne devrait pas être divulguée avant que le système de l'ABC et le nouveau système fonctionnent efficacement sous la gouverne de l'Association canadienne des paiements.

Votre Comité répète donc les recommandations faites dans son rapport sur le bill C-15, à savoir que le règlement devrait prévoir une période de transition de deux ans pour l'adoption progressive des formalités des systèmes de virement et de règlement, et opérer ainsi la transition du système actuel de l'ABC au nouveau système envisagé de l'ACP.

#### Modification technique (Loi instituant l'Association canadienne des paiements).

Votre Comité remarque que, pour bien mettre en valeur l'intention de la loi, le libellé du paragraphe 57(2) de la Loi instituant l'Association canadienne des paiements devrait être modifié de la façon suivante: «Une centrale, une compagnie fiduciaire, une compagnie de prêt et toute autre personne, sauf une société coopérative de crédit locale qui est membre d'une *centrale* au lieu de «sauf une société coopérative de crédit locale qui n'est pas membre d'une centrale».

#### IV BANK OF CANADA ACT

The only changes in the proposed amendments to the *Bank of Canada Act* which were not included in Bill C-15 appear to be with reference to the appointment of firms of accountants as auditors of the bank of Canada, rather than individual accountants. These amendments would conform with the proposed changes of similar nature in the *Bank Act*, and the *Quebec Savings Banks Act*. Your Committee approves of these proposed amendments.

#### Conclusion

Your Committee is concerned by the fact that, though the Statute contemplates a decennial review of the legislation, circumstances have resulted in at least the last two of such reviews being long delayed in implementation resulting in the necessity of life-sustaining interim legislation and general uncertainty. Your Committee feels strongly that at the next "decennial" review every effort be brought to bear to insure speedy consideration and implementation of those changes considered to be desirable as being in the public interest.

Your Committee wishes to express its appreciation for the services rendered in the review of Bill C-14 by Mssrs. John F. Lewis and David W. Scott.

Your Committee has examined and considered the subject matter of Bill C-14 in accordance with its terms of reference and, except as noted above, has no comments to make on the Bill.

Respectfully submitted,

SALTER A. HAYDEN,  
*Chairman.*

#### IV LOI SUR LA BANQUE DU CANADA

Le seul changement aux modifications qu'on se propose d'apporter à la Loi sur la Banque du Canada, qui n'était pas inclus dans le Bill C-15, porte sur la désignation de cabinet de comptables, pour vérifier les affaires de la Banque du Canada au lieu de comptables indépendants. Cette modification est corrélative à la modification envisagée à la Loi sur les banques et à la Loi sur les banques d'épargne de Québec. Votre Comité approuve cette modification envisagée.

#### Conclusion

Le Comité se soucie de ce que, bien que la loi envisage une révision de la législation tous les dix ans, les circonstances ont retardé indûment leur mise en œuvre, à tout le moins au cours des deux révisions les plus récentes, ce qui a entraîné la nécessité d'adopter des lois provisoires de survie et a créé un climat général d'insécurité. Votre Comité considère fermement qu'au moment de la prochaine révision, on ne devrait rien épargner pour accélérer l'étude et la mise en vigueur des modificatifs jugés souhaitables dans l'intérêt du public.

Votre Comité tient à remercier MM. John F. Lewis et David W. Scott de leur contribution à l'étude de ce projet de loi.

Le Comité a examiné et considéré la teneur du Bill C-14 conformément à son mandat et, à l'exception des remarques susmentionnées, n'a pas d'autres observations à formuler.

Respectueusement soumis,

*Le président,*  
SALTER A. HAYDEN.















A1  
C11  
B18



First Session  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**Banking, Trade  
and Commerce**

**Banques et du  
commerce**

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, December 5, 1979

Le mercredi 5 décembre 1979

Issue No. 13

Fascicule n° 13

**Complete Proceedings on:**

Bill C-18, "An Act to amend the Customs Tariff and to make certain amendments to The New Zealand Trade Agreement Act, 1932, The Australian Trade Agreement Act, 1960 and The Union of South Africa Trade Agreement Act, 1932"

**Seul et unique fascicule concernant:**

Bill C-18, «Loi modifiant le Tarif des douanes, la Loi de la Convention commerciale avec la Nouvelle-Zélande, 1932, la Loi de 1960 sur un accord commercial avec l'Australie et la Loi de l'accord commercial avec l'Union Sud-Africaine, 1932»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable D. Roblin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur D. Roblin

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 28, 1979:

"The Order of the Day being read,

With leave of the Senate,

The Honourable Senator van Roggen resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Marshall, for the second reading of Bill C-18, intituled: "An Act to amend the Customs Tariff and to make certain amendments to The New Zealand Trade Agreement Act, 1932, the Australian Trade Agreement Act, 1960 and The Union of South Africa Trade Agreement Act, 1932".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Marshall, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 28 novembre 1979:

« la lecture de l'Ordre du jour,

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur van Roggen reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Doody, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, tendant à la deuxième lecture du Bill C-18, intitulé: «Loi modifiant le Tarif des douanes, la Loi de la Convention commerciale avec la Nouvelle-Zélande, 1932, la Loi de 1960 sur un accord commercial avec l'Australie et la Loi de l'accord commercial avec l'Union Sud-Africaine, 1932».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortin

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 5, 1979  
(21)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:30 a.m. to consider the following:

Bill C-18—"An Act to amend the Customs Tariff and to make certain amendments to The New Zealand Trade Agreement Act, 1932, the Australian Trade Agreement Act, 1960 and The Union of South Africa Trade Agreement Act, 1932".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, Manning, McIlraith, Molson and Roblin. (13)

*Witnesses:*

*Department of Finance,*

*International Trade and Finance Branch:*

Mr. L. M. Russell, Director of Tariffs.

*Department of Agriculture:*

Mr. Kenneth Hunter.

The Committee proceeded directly to the examination of the witnesses following which and upon motion of the Honourable Senator Molson, it was Resolved to report the said Bill without amendment.

At 11:20 a.m. the Committee adjourned until 2:30 p.m. this day.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 5 DÉCEMBRE 1979  
(21)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 30 pour étudier:

Le bill C-18—«Loi modifiant le Tarif des douanes, la Loi de la Convention commerciale avec la Nouvelle-Zélande, 1932, la Loi de 1960 sur un accord commercial avec l'Australie et la Loi de l'accord commercial avec l'Union Sud-Africaine, 1932».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, Manning, McIlraith, Molson et Roblin. (13)

*Témoins:*

*Ministère des Finances,*

*Direction des finances et du commerce internationaux:*

M. L. M. Russell, directeur des tarifs.

*Ministère de l'Agriculture:*

M. Kenneth Hunter.

Le Comité entreprend directement l'interrogation des témoins après quoi, sur motion de l'honorable sénateur Molson, il est décidé de faire rapport dudit Bill sans amendement.

A 11 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 30.

ATTESTÉ:

## REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, December 5, 1979

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill C-18, intituled: "An Act to amend the Customs Tariff and to make certain amendments to The New Zealand Trade Agreement Act, 1932, the Australian Trade Agreement Act, 1960 and The Union of South Africa Trade Agreement Act, 1932", has, in obedience to the order of reference of Thursday, November 28, 1979, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 5 décembre 1979

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel on a renvoyé le bill C-18, intitulé: «Loi modifiant le Tarif des douanes, la Loi de la Convention commerciale avec la Nouvelle-Zélande, 1932, la Loi de 1960 sur un accord commercial avec l'Australie et la Loi de l'accord commercial avec l'Union Sud-Africaine, 1932», a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 28 novembre 1979, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président*

Salter A. Hayden

*Chairman*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 5, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-18, to amend the Customs Tariff and to make certain amendments to The New Zealand Trade Agreement Act, 1932, the Australian Trade Agreement Act, 1960 and The Union of South Africa Trade Agreement Act, 1932, met this day at 10.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** We have before us this morning Mr. L. M. Russell, Director of Tariffs International Trade and Finance Branch, Department of Finance, and Mr. Hunter from the Department of Agriculture. Perhaps the gentleman who is going to make the opening statement could sit beside me.

**Mr. L. M. Russell, Director of Tariffs, International Trade and Finance Branch, Department of Finance:** Thank you, Mr. Chairman.

Senator Doody has already outlined, during the debate on second reading, the general purpose of this bill. I thought what I might do by way of an opening statement would be to make a few remarks about the structure of the bill.

**The Chairman:** May I make a suggestion? Do you think we could deal with the trade agreements? The bill only proposes to amend them, is that correct?

**Mr. Russell:** Yes, that is right.

**The Chairman:** It does not cancel anything?

**Mr. Russell:** No. What is involved here are these particular trade agreements. The acts giving effect to them provide for certain rates of duty on canned fruit in particular.

**The Chairman:** Perhaps we should deal with the trade agreements first, because they will be more particular, and make the amendments; and then we can deal with the amendment to the Customs Tariff which will be more general.

**Mr. Russell:** Yes, although I think there is an interrelationship between the two. Perhaps I can just explain that point. The trade agreements set certain upward limits on the duty on canned fruit. The amendment to the Customs Tariff which we have here provides for higher rates of duty on canned fruits than are provided for in the trade agreements and in the trade agreement acts. The amendments that we are proposing to the trade agreement acts simply delete certain specific items from the trade agreement acts so that those acts will no longer conflict with the amended Customs Tariff provisions which provide for higher rates. These are very minor amendments to the trade agreement acts in terms of the products that are covered. They basically deal with several tariff items relating to canned fruits which we are deleting from the schedules to the trade agreement acts so that the rates of duty on these fruits can be increased.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 5 décembre 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, qui a été saisi du Bill C-18 modifiant le Tarif des douanes, la Loi de la Convention commerciale avec la Nouvelle-Zélande, 1932, la Loi de 1960 sur un accord commercial avec l'Australie et la Loi de l'accord commercial avec l'Union Sud-Africaine, 1932, se réunit aujourd'hui à 10 h 30 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous accueillons ce matin M. L. M. Russell, directeur des tarifs à la direction des finances et commerce internationaux, ministère des Finances, et M. Hunter, du ministère de l'Agriculture. Celui qui va ouvrir le débat pourrait peut-être s'asseoir à côté de moi.

**M. L. M. Russell, directeur des tarifs, Direction des finances et Commerce Internationaux, Ministère des finances:** Je vous remercie, monsieur le président.

Le sénateur Doody a déjà exposé, au cours du débat en deuxième lecture, les grandes lignes de ce projet de loi. Au lieu de prononcer une déclaration préliminaire, je me propose de faire quelques remarques sur la structure du projet de loi.

**Le président:** Puis-je faire une suggestion? Pensez-vous que nous pourrions parler des accords commerciaux? Le projet de loi ne propose que leur modification, n'est-ce pas?

**M. Russell:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Il ne supprime aucune disposition?

**M. Russell:** Non. Il s'agit uniquement ici de modifier ces accords commerciaux. Les lois en question prévoient certains droits de douane sur les fruits en conserve, en particulier.

**Le président:** Nous pourrions alors parler tout d'abord des accords commerciaux, qui sont plus précis, et étudier les amendements. Nous pourrions ensuite parler de l'amendement au Tarif des douanes qui est plus général.

**M. Russell:** Si vous le voulez, bien qu'il existe un rapport entre les deux. Je pourrais peut-être vous en donner une explication plus détaillée. Les accords commerciaux fixent certaines limites à la hausse sur les droits de douane grevant les fruits en conserve. L'amendement au Tarif des douanes que nous étudions aujourd'hui prévoit une augmentation des droits de douane sur les fruits en conserve qui figurent dans les accords commerciaux et dans les lois sur les accords commerciaux. Les amendements que nous proposons à celles-ci suppriment simplement certains produits de façon à ce que ces lois n'empiètent plus sur les nouvelles dispositions du Tarif des douanes qui prévoient une majoration de ces droits. Il s'agit d'amendements tout à fait mineurs pour ce qui est des produits concernés. Ils traitent de plusieurs numéros tarifaires portant sur des fruits en conserve que nous supprimons des annexes aux lois sur les accords commerciaux de façon que les droits de douane sur ces fruits puissent être augmentés.



[Text]

**The Chairman:** Would the proposed deletions have the effect of exposing the particular items affected to higher rates of duty under the Customs Tariff?

**Mr. Russell:** That is right, they would.

**The Chairman:** To what extent percentage-wise?

**Mr. Russell:** I guess it varies with the product. Some of these items are now duty-free or dutiable at rates up to one cent per pound under the trade agreement acts. The new rates in the Customs Tariff are generally in the range of 10 per cent to 15 per cent on the value of the product. We are changing from a specific to an *ad valorem* type of levy, but it is certainly an increase in the rate of duty.

**Senator Connolly:** You say that is specifically an increase?

**Mr. Russell:** That is right.

**Senator Connolly:** There is an increase as a result of the switch to the *ad valorem* levy?

**Mr. Russell:** Yes. The *ad valorem* rate is set at a level which is higher than the *ad valorem* equivalent of the present rate.

**Senator Connolly:** What is the *ad valorem* equivalent of the present rate?

**Mr. Russell:** I am just looking for that. I think it is around 5 per cent *ad valorem*. Perhaps I should just mention a few examples. On canned apricots there is a rate of one cent per pound in the South African Trade Agreement Act, and we are going to a rate of 15 per cent *ad valorem*.

**Senator McIlraith:** What is the one cent a pound on present prices the equivalent of?

**Mr. Russell:** I do not have that for South Africa. It varies between 5 per cent and 10 per cent, I believe, depending on the shipper.

**Senator Connolly:** That is the *ad valorem* equivalent of one cent a pound, is it?

**Mr. Russell:** Yes.

**Senator Connolly:** And the new rate would be 10 per cent *ad valorem*?

**Mr. Russell:** No, 15 per cent.

**Senator Lang:** I should like to ask Mr. Russell a preliminary question. We are here amending certain trade agreements with New Zealand, Australia and South Africa. Have those agreements between Canada and those countries been amended bilaterally antecedent to this bill coming forward?

**Mr. Russell:** I guess not in a technical sense. We have had discussions with Australian and New Zealand government officials about our intentions on these items. They are certainly aware of what we are proposing to do. There is no provision in these trade agreements for amendment as such. The general understanding is that when one side wants to modify something in the agreement it gives notice to the other side, and the other party to the agreement then has the right to make balancing changes on its side in the rate of duty on Canadian exports.

[Traduction]

**Le président:** Les suppressions proposées auront-elles pour conséquence de relever les droits de douane sur ces produits conformément au Tarif des douanes?

**M. Russell:** En effet.

**Le président:** Quel en sera à peu près le pourcentage?

**M. Russell:** Je pense que cela dépend du produit. Certains sont exempts de droits de douane ou taxables à des taux pouvant aller jusqu'à un cent par livre en vertu des accords commerciaux. Les nouveaux droits qui figurent dans le Tarif des douanes représentent environ 10 à 15% de la valeur du produit. Nous passons d'un droit de douane unique à un droit *ad valorem*, mais il s'agit en fait d'une augmentation des droits.

**Le sénateur Connolly:** Vous dites bien qu'il s'agit d'une augmentation?

**M. Russell:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** L'augmentation est-elle due aux droits de douane *ad valorem*?

**M. Russell:** Oui. Le taux *ad valorem* est fixé à un niveau plus élevé que l'équivalent *ad valorem* au taux actuel.

**Le sénateur Connolly:** Quel est l'équivalent *ad valorem* du taux actuel?

**M. Russell:** Je suis en train de le chercher. Je pense qu'il est de l'ordre de 5%. Ce serait peut-être plus facile si je vous citais quelques exemples. Pour les abricots en conserve, le taux est de un cent par livre, dans la Loi sur l'accord commercial avec l'Union Sud-Africaine, et nous passons à un taux de 15% *ad valorem*.

**Le sénateur McIlraith:** A quoi correspond ce cent par livre sur les prix actuels?

**M. Russell:** Je n'ai pas ce chiffre pour l'Afrique du Sud. Cela dépend de l'expédition, mais je crois qu'il varie entre 5% et 10%.

**Le sénateur Connolly:** Il s'agit bien de l'équivalent *ad valorem* d'un cent par livre?

**M. Russell:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Et le nouveau taux serait fixé à 10% *ad valorem*?

**M. Russell:** Non, à 15%.

**Le sénateur Lang:** J'aimerais poser une question préliminaire à M. Russell. Nous sommes ici afin de modifier certains accords commerciaux avec la Nouvelle Zélande, l'Australie et l'Union Sud-Africaine. Ces accords conclus entre le Canada et ces pays ont-ils été amendés bilatéralement avant que ce projet de loi ne soit déposé?

**M. Russell:** Non, pas formellement. Nous avons tenu des discussions avec les officiels des gouvernements australien et néo-zélandais pour discuter avec eux des mesures que nous entendons prendre. Donc ils sont au courant. Les accords en question ne contiennent aucune disposition à cet égard. En gros, on prend pour acquis que si une partie veut changer quelque chose à un accord elle doit en avertir, l'autre qui a le droit d'apporter des changements de son côté en matière de mesures tarifaires touchant les importations du Canada.

*[Text]*

In the case of Australia and New Zealand, when these changes were put forward we were already engaged in GATT negotiations, multilateral trade negotiations, which themselves have some impact on the value of the trade agreements in the sense that we are bringing down most-favoured-nation rates, and therefore the preferential rates lose some of their value, the margin is squeezed.

In light of those ongoing discussions, rather than seek to renegotiate the trade agreements to account for these changes, agreement was reached with them that we would sit down after the MTN and review the whole trade agreement, including the changes we are proposing here. There is a delegation in Australia and New Zealand right now engaged in the first round of discussions to that end. The upshot of that will probably be a new trade agreement some time in the future that takes account of these changes, other changes made over the years, and changes that the Australians and New Zealanders have made themselves in the trade agreement.

**Senator Lang:** Why doesn't this bill come in after those agreements have been amended?

**Mr. Russell:** Essentially, I guess, because of the government's determination to implement recommendations of the Tariff Board for the fruit and vegetable industry in a desire to give additional protection to the processed fruit industry in this case.

**Senator Connolly:** When was that decision of the Tariff Board handed down?

**Mr. Russell:** I think we began to get their reports in 1977. They issued their recommendations in stages, but we got the first report in 1977 or 1978.

**Senator Connolly:** I think that is very important to the consideration of this bill.

**The Chairman:** What bothers me is that there is no provision in these trade agreements for amendment. You say there is a procedure for giving notice of intention, but if you have a bilateral agreement I am sure there is no provision in the agreement under which one party to that agreement can make a unilateral change in the agreement. Just because this Parliament approves of the proposed changes, what is the authority by which we can impose the will of this Parliament in breach of the existing bilateral agreement?

**Senator Roblin:** I wonder if it is in breach. You would have to examine the original agreement to know whether it would be a breach of the agreement to do something else.

**The Chairman:** It may not be a breach; that may not be the right word to describe it. Apparently there is provision if the parties desire to change certain elements, and I take it that there is an exchange of notes and of the rates, for instance. However, I would still assume that a bilateral agreement of the effect of the changes should be reached.

*[Traduction]*

Pour ce qui est de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, lorsque ces changements ont été présentés, nous nous étions déjà engagés dans les négociations commerciales multilatérales du GATT, qui elles-mêmes influencent les accords commerciaux, en ce sens que nous appliquons maintenant aux taux la clause de la nation la plus favorisée et en conséquence, le taux préférentiel a perdu un peu de sa valeur, la marge est moins importante.

A la lumière des discussions en cours, plutôt que d'essayer de renégocier les accords commerciaux qui reflèteraient ces changements, avec nos partenaires et nous avons convenu de nous réunir après la tenue des NCM pour examiner dans leur ensemble les accords commerciaux, notamment les modifications dont nous discutons. A l'heure actuelle il y a une délégation de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande en train de discuter de tout cela. Il en ressortira probablement un nouvel accord sur le commerce un peu plus tard, qui reflètera ces changements, d'autres seront ensuite apportés à la longue qui s'ajouteront aux modifications qu'auront fait apporter les Australiens et les Néo-Zélandais.

**Le sénateur Lang:** Pourquoi le projet de loi ne vient-il pas après la modification des accords?

**M. Russell:** En gros, parce que le gouvernement est déterminé à mettre en œuvre les recommandations de la Commission tarifaire en ce qui concerne le secteur des fruits et légumes pour protéger davantage le secteur du conditionnement des fruits, celui qui nous occupe pour l'instant.

**Le sénateur Connolly:** Quand la Commission a-t-elle pris cette décision?

**M. Russell:** Je crois que nous avons commencé à recevoir leurs rapports en 1977. Ils ont fait part de leurs recommandations par étapes, mais nous avons pris connaissance du premier rapport en 1977 ou en 1978.

**Le sénateur Connolly:** Je crois que c'est une question importante dans la discussion de ce projet de loi.

**Le président:** Ce qui m'ennuie c'est qu'il n'existe aucune disposition dans ces accords commerciaux prévoyant l'apport de modifications. Vous dites qu'il existe une marche à suivre à savoir les parties doivent avertir, mais si vous êtes partie à un accord bilatéral, je suis sûr qu'il n'y a aucune disposition à l'accord stipulant qu'une partie peut modifier unilatéralement le contrat qui a été passé. Ce n'est pas parce que le Parlement est d'accord avec les modifications qui sont proposées que nous pouvons imposer la volonté du Parlement en violation des accords bilatéraux en vigueur?

**Le sénateur Roblin:** Je me demande s'il s'agit d'une violation? Il faudrait étudier l'accord initial pour savoir si les modifications constitueraient une violation de l'accord.

**Le président:** Il se peut que non, mais encore violation n'est pas un terme adéquat pour décrire la situation. Apparemment, il existe une disposition prévoyant que si les parties souhaitent modifier certaines dispositions de l'accord, je crois qu'il y a échange de courrier et de droits, par exemple. Toutefois, je persiste à croire qu'il faudrait se mettre d'accord sur l'incidence d'une modification à un accord bilatéral.



[Text]

**Senator Cook:** I understood the witness to say that we have the right to give them notice of any change; they have to accept it, but they can, if they want, retaliate and make changes of their own.

**Senator Connolly:** In another area.

**The Chairman:** They want a quid pro quo.

**Mr. Russell:** If either side were to interpret the agreement literally it could be argued that this is a breach of the agreement. However, I guess there is a long history of this sort of minor change on both sides over the years, and we have reached a sort of *modus vivendi* by which we can sit down with them periodically and see what the position is.

**Senator Connolly:** It makes you wonder what the agreement might be, except perhaps for a little while, if either side can back away.

**Mr. Russell:** There are certain items in the agreement which each side considers essential. The main benefit the trade agreement gives Australia is a free rate of duty and a preferential margin on raw sugar. They have made it clear to us that if we were to change their terms of access on raw sugar they would consider the trade agreement would be terminated, in effect.

**Senator Connolly:** Does the agreement itself say that?

**Mr. Russell:** The agreement guarantees them a margin of preference between their rate on sugar and the most-favoured-nation rate.

**Senator Connolly:** You say there is a provision with respect to raw sugar, and if that were changed the Australians would say the agreement is at an end; but does the agreement say that the provisions with regard to raw sugar are the essential of the thing, or does it just happen that that is the way it falls in?

**Mr. Russell:** It is the latter. The agreement does not give any special status to raw sugar or other things.

**Senator Roblin:** I imagine this agreement can be abrogated by either party at will, so in that situation you are reducing the negotiating of changes.

**Senator Connolly:** Is that so? Can it be abrogated at will by either party?

**Mr. Russell:** In terms of the nature of the agreement itself there is a requirement, or a provision, which allows you to give notice of termination of the agreement—that is, the agreement as a whole. There have been changes negotiated over the years. The latest version of the Australian trade agreement is 1960, which is an amendment over a previous agreement. We have had exchanges of letters dealing with the operation of the agreement since then.

**Senator Cook:** As a matter of interest, what do we get that we particularly value from Australia?

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Si j'ai bien compris le témoins, nous avons le droit d'avertir nos partenaires de tout changement, qu'ils sont tenus de les accepter, mais qu'ils peuvent, s'ils le désirent, nous répondre en représailles par d'autres changements.

**Le sénateur Connolly:** Dans un autre secteur.

**Le président:** C'est donnant donnant.

**M. Russell:** Si les parties interprètent l'accord *Strictor sensu*, on pourrait dire qu'il y a effectivement violation de l'accord. Toutefois, il y a eu au cours des dix dernières années, de part et d'autre, de nombreuses «violations» et nous en sommes arrivés à un certain *modus vivendi* aux termes duquel nous nous réunissons de temps en temps pour comparer nos vues.

**Le sénateur Connolly:** C'est parfois vous faire douter de la substance de l'accord, en fait si les parties peuvent s'y soustraire.

**M. Russell:** Il y a certains produits que les parties tiennent pour essentiels. Ainsi le grand avantage que retire l'Australie de l'accord, c'est qu'elle bénéficie d'une exonération des tarifs et d'un tarif préférentiel sur le sucre non raffiné. Les Australiens nous ont fait comprendre que si nous changions leurs conditions d'accès au sucre non raffiné, ils considéreraient que cela frappe de nullité l'accord commercial en vigueur.

**Le sénateur Connolly:** L'accord en question comporte cette disposition?

**M. Russell:** L'accord leur concède une certaine marge préférentielle pour le sucre et le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée.

**Le sénateur Connolly:** Vous dites qu'il existe une disposition relative au sucre non raffiné et que si nous la modifions, les Australiens considéreraient pour leur part que l'accord devient nul, mais est-ce que dans l'accord il y a une disposition stipulant que le sucre non raffiné est la partie essentielle ou est-ce tout simplement comme ça?

**M. Russell:** C'est tout simplement comme ça. L'accord ne prévoit aucun statut particulier pour le sucre non raffiné ou pour autre chose.

**Le sénateur Roblin:** Cet accord peut être révoqué par l'une ou l'autre partie, donc dans ce cas vous réduisez les négociations des changements.

**Le sénateur Connolly:** Vraiment? Peut-il être abrogé à loisir par l'une ou l'autre partie?

**M. Russell:** Compte tenu de la nature de l'accord lui-même, il faut qu'il y ait une disposition qui vous permette de donner un avis de la résiliation de l'accord dans son ensemble. Des changements ont été négociés au cours des années. La dernière version de l'accord commercial passé avec l'Australie remonte à 1960, laquelle constitue elle-même une modification de l'accord précédent. Nous avons eu depuis, un échange de correspondance traitant de l'application de l'accord.

**Le sénateur Cook:** A titre d'information, qu'obtenons-nous de particulier de l'Australie?



[Text]

**Mr. Russell:** We get tariff preferences on exports to Australia of certain manufactured goods mainly.

Senator Keith Laird (*Acting Chairman*) in the Chair.

**Senator Molson:** I saw a South African announcement in the paper today about abrogating a trade agreement.

**Mr. Russell:** I have not seen anything in the paper myself. What has happened with respect to South Africa is that in July the government gave South Africa notice of termination.

**Senator Molson:** Of this trade agreement?

**Mr. Russell:** That is right. There is a requirement in the agreement for six months' notice, so the notice given on July 25 really means the agreement will be terminated as of January 26, 1980.

**Senator Molson:** In the meantime there are amendments being made to this agreement.

**Mr. Russell:** That is right. These amendments, in effect, I guess, will be valid only until that time.

**Senator Molson:** They will only become effective when the bill is passed.

**Mr. Russell:** There is a clause which makes them retroactive to October 24, I believe it is.

**Senator Molson:** In the case of South Africa they will only survive until January?

**Mr. Russell:** That is right.

**Senator Molson:** Three months.

**Mr. Russell:** Yes.

**The Acting Chairman:** Is that our normal *modus operandi* in agreements of this kind, in the way you have described it?

**Mr. Russell:** I guess the South African situation is a unique one. It is the only case I am aware of where we have taken the initiative of giving notice to terminate the trade agreement.

**Senator Connolly:** But you could do it in relation to others as well?

**Mr. Russell:** Yes.

**The Acting Chairman:** So, in that sense, you could use it as a *modus operandi*.

**Mr. Russell:** Not outright termination, but certainly minor amendments to it. At least minor changes in rates are common procedure.

**Senator McIlraith:** Was the termination of the South African agreement done for commercial trading reasons affecting the products dealt with in the agreement, or was it a decision made for other reasons?

**Mr. Russell:** I guess it was a mixture of considerations that led to the decision.

The public announcement made by the Honourable John Crosbie and the Honourable Flora MacDonald as a joint press release in July put it in terms of commercial consideration. Because there had been a review of the trade agreement, it was

[Traduction]

**M. Russell:** Nous obtenons des privilèges tarifaires sur les exportations de certains produits finis vers ce pays-là.

Le sénateur Keith Laird (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le sénateur Molson:** Le journal d'aujourd'hui parle d'une résiliation de l'accord commercial passé avec l'Afrique du Sud.

**M. Russell:** Moi je n'ai rien vu mais ce qui se produit en fait au sujet de l'Afrique du Sud, c'est qu'en juillet dernier le gouvernement lui a adressé un avis de résiliation.

**Le sénateur Molson:** De l'accord commercial?

**M. Russell:** C'est ça. Comme l'accord exige un préavis de six mois, celui donné le 25 juillet implique en fait que l'accord prendra fin à compter du 27 janvier 1980.

**Le sénateur Molson:** Entre-temps, cet accord fait l'objet de modifications?

**M. Russell:** C'est exact. Et j'imagine qu'ils ne seront valides que jusqu'à cette date-là.

**Le sénateur Molson:** Ils n'auront force de loi que lorsque le Bill sera adopté.

**M. Russell:** Il y a cependant une disposition qui les rend rétroactifs jusqu'au 24 octobre, si j'ai bien compris.

**Le sénateur Molson:** Pour ce qui est de l'Afrique du Sud, l'accord ne durera que jusqu'à janvier?

**M. Russell:** C'est exact.

**Le sénateur Molson:** C'est-à-dire qu'il reste trois mois.

**M. Russell:** Oui.

**Le président suppléant:** Est-ce là la manière habituelle de procéder pour des accords de ce genre, c'est-à-dire la manière que vous venez de décrire?

**M. Russell:** La situation de l'Afrique du Sud est un cas unique: c'est le seul que je connaisse où nous ayons pris l'initiative de donner un préavis pour mettre fin à l'accord commercial.

**Le sénateur Connolly:** Mais pourriez-vous faire la même chose avec les autres accords également?

**M. Russell:** Oui.

**Le président suppléant:** Donc, dans ce sens, vous pourriez l'utiliser comme un *modus operandi*.

**M. Russell:** Non pas pour une cessation complète, mais certainement pour des modifications mineures. Les changements mineurs d'ordre tarifaire sont monnaie courante.

**Le sénateur McIlraith:** La résiliation de l'accord passé avec l'Afrique du Sud a-t-elle été faite pour des raisons commerciales touchant les produits énumérés dans l'accord, ou bien s'agit-il d'autres raisons?

**M. Russell:** Je pense qu'une combinaison de considérations a mené à cette décision.

L'annonce publique faite en juillet à ce sujet par l'honorable John Crosbie et par l'honorable Flora MacDonald, dans un communiqué mixte se fonde sur des considérations commerciales. Au cours d'un examen de l'accord commercial, on s'est

[Text]

determined that a much larger percentage of South African exports to Canada were getting preference than was the case for our exports to South Africa. The agreement was unbalanced, from our point of view. The other factor cited was that in the context of reviewing the results of the trade negotiations we would be making changes to the preferences for Britain and Ireland, and in that context it would be rather anomalous if we continued to give preference to South Africa and they were not giving us any preference.

**Senator Connolly:** Are you contemplating negotiating another trade agreement with South Africa?

**Mr. Russell:** No. Our trade relations with them would be governed in the future by the General Agreement on Tariffs and Trade, of which they are a member.

Senator Salter A. Hayden (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** I would think that at the moment the situation in South Africa is not settled enough.

**Senator Connolly:** I think that was one of the considerations Senator McIlraith had in the back of his mind.

**The Chairman:** Do you have a list of the items proposed to be the subject of the amendment?

**Senator Cook:** There are thousands of them.

**Mr. Russell:** I think they are listed in the bill in clauses 11, 12 and 13. In the case of the New Zealand Trade Agreement Act, we are striking out two tariff items, items 104a and 106. Item 104a relates to fruit pulp, which is free of duty under the trade agreement. Item 106 has several subitems. It covers canned apricots, canned cherries, canned peaches, canned pears, canned prunes and other canned fruit. It is basically canned fruit.

**The Chairman:** I think we should identify that for the record. You are referring to Part III of the bill, are you?

**Mr. Russell:** Mr. Chairman, Part II deals with the New Zealand Trade Agreement Act, 1932; Part III deals with the Australian Trade Agreement Act, 1960; and Part IV deals with the Union of South Africa Trade Agreement Act, 1932.

**The Chairman:** Basically, are the same items involved in all four acts? We are talking about Parts II, III and IV of the bill and more particularly clauses 11, 12 and 13. Is that all that pertains to the amendments to these three trade agreement acts?

**Mr. Russell:** That is right.

**The Chairman:** If we want to know what the particular items are, you would tell us to read them in the bill?

**Mr. Russell:** Those that are being struck from the Trade Agreement Acts. We have changed the numbering since they were inserted in these acts, so you would have to look at the schedule of the Trade Agreement Acts to get the wording of what is being deleted. As I said, it is canned fruit of one kind or another.

[Traduction]

aperçu qu'une bien plus grosse proportion d'exportations de l'Afrique du Sud vers le Canada bénéficiait d'un privilège tarifaire qu'inversement. Donc, nous avons estimé que l'accord n'était pas juste. Deuxièmement, nous avons décidé, en examinant les résultats des négociations commerciales, que nous apporterions des changements aux privilèges douaniers en ce qui concerne la Grande-Bretagne et l'Irlande. Cela étant, il serait donc plutôt anormal de continuer d'accorder un privilège douanier à l'Afrique du Sud, si cette dernière ne nous le rend pas.

**Le sénateur Connolly:** envisagez-vous, éventuellement, de négocier un autre accord commercial avec l'Afrique du Sud?

**M. Russell:** Non. Désormais, nos relations commerciales avec l'Afrique du Sud seront régies par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, auquel ce pays a adhéré.

Le sénateur Salter A. Hayden (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** D'après moi, pour le moment, la situation de l'Afrique du Sud n'est pas assez stable.

**Le sénateur Connolly:** Je pense que c'est ce à quoi songeait le sénateur McIlraith.

**Le président:** Avez-vous la liste des éléments qui feront l'objet de modifications?

**Le sénateur Cook:** Il y en a des milliers!

**M. Russell:** Je pense qu'ils figurent aux articles 11, 12 et 13 du bill. Pour ce qui est de la Loi sur l'accord commercial avec la Nouvelle-Zélande, nous supprimons deux éléments tarifaires, soit les éléments 104a et 106. L'élément 104a a trait à la pâte de fruit qui est exempte de taxe aux termes de l'accord passé. Quant à l'élément 106, il comporte plusieurs sous-éléments qui couvrent entre autres les fruits en boîte suivants: abricots, cerises, pêches, poires, prunes etc.

**Le président:** Je pense qu'on devrait inscrire ça au compte-rendu. Vous vous référez à la Partie III n'est-ce pas?

**Mr. Russell:** Monsieur le président, la Partie II traite de la Loi sur l'accord commercial avec la Nouvelle-Zélande, 1932; la Partie III traite de la Loi sur l'accord commercial avec l'Australie, 1960; et enfin la Partie IV traite de la Loi sur l'accord commercial avec l'Union d'Afrique du Sud, 1932.

**Le président:** Retrouve-t-on essentiellement mêmes produits visés dans les quatre lois? Nous parlons ici des parties II, III et IV du projet de loi et plus précisément des articles 11, 12 et 13. Est-ce tout ce qui se rapporte aux modifications de ces trois lois sur les accords commerciaux?

**M. Russell:** En effet.

**Le président:** Pour savoir quels sont ces produits précis, nous devrions nous référer au projet de loi?

**M. Russell:** En ce qui concerne ceux qui sont retranchés des lois sur les accords commerciaux, nous avons changé la numérotation puisqu'ils figuraient dans ces lois, donc vous devez lire l'annexe des lois sur les accords commerciaux pour connaître le libellé qui en a été retranché. Comme je l'ai dit, il s'agit de fruits en conserve.



[Text]

**The Chairman:** Have these countries met your notices of change by issuing notices of changes that they want?

**Mr. Russell:** No, they have not. New Zealand is not affected very much because it does not export very much canned fruit to us. The South African situation is unique because we gave notice of termination, but they have not reacted at all.

**The Chairman:** South Africa would be exporting sugar?

**Mr. Russell:** Yes, but that is not affected by these amendments.

**The Chairman:** Not by the ones you propose, but you did say something about some agreement South Africa had in relation to sugar.

**Mr. Russell:** Under the present trade agreement with them they have the same preferential tariff on sugar as the Australians do. With the termination of the agreement in January, they would cease to have that preferential tariff.

**Senator Connolly:** What will be the differential between Australia and South Africa hereafter?

**Mr. Russell:** It depends on the polarity of the sugar. It would depend on the degree of refining. The sugar South Africa ships to us is dutiable at about \$1.15 an hundred weight, whereas the Australian sugar would be free of duty.

**Senator Connolly:** Virtually it is shutting out South African Sugar?

**Mr. Russell:** I do not think that necessarily follows. The Cubans are exporting sugar to us over the MFN tariff.

**Senator Cook:** A cent a pound, roughly?

**Mr. Russell:** Roughly, yes.

**Senator Lang:** What rate does the Cuban sugar come in at?

**Mr. Russell:** It comes in at the MFN rate, which would be a little over a cent a pound, depending on the polarity of the sugar.

**Senator Lang:** In other words, South African sugar would be more expensive than Cuban sugar?

**Mr. Russell:** It will pay the same tariff rate in January, but it may be more expensive because of the polarity of the sugar.

**The Chairman:** Would you say Cuban sugar would be premium sugar?

**Mr. Russell:** No, Cuban sugar is of a lower polarity than South African sugar. South African sugar is considered to be premium sugar.

**Senator Connolly:** All these changes were recommended by the Tariff Board on the application, I take it, of Canadian processors, particularly for canned products, is that so?

**Mr. Russell:** That is right.

**Senator Connolly:** The Tariff Board recommended additional protection?

[Traduction]

**Le président:** Ces pays ont-ils respecté vos avis de modifications en émettant eux-mêmes?

**M. Russell:** Non, ils ne l'ont pas fait. La Nouvelle-Zélande est peu touchée parce qu'elle n'exporte pas beaucoup de fruits en conserve dans notre pays. Le cas de l'Union Sud-Africaine est unique parce que ce pays nous a donné un avis de résiliation, mais n'a pas agi en conséquence.

**Le président:** L'Union Sud-Africaine exporterait du sucre?

**M. Russell:** Oui, mais ces modifications ne portent pas sur l'exportation du sucre.

**Le président:** Non, pas celles que vous proposez, mais vous avez fait une observation concernant un certain accord sur le sucre avec l'Union Sud-Africaine.

**M. Russell:** Aux Termes du présent accord commercial conclu avec ce pays, ce dernier profite du même tarif préférentiel sur le sucre que l'Australie. Ce tarif préférentiel cessera au moment de la résiliation de l'accord en janvier.

**Le sénateur Connolly:** Quelle sera dorénavant la différence de tarif entre l'Australie et l'Union Sud-Africaine?

**M. Russell:** Cela dépendra de la polarité du sucre et de son degré de raffinage. Le sucre que l'Union Sud-Africaine nous expédie coûte en droits de douane environ \$1.15 les 100 livres, tandis que le sucre de l'Australie sera importé en franchise.

**Le sénateur Connolly:** En fait, il élimine le sucre de l'Union Sud-Africaine?

**M. Russell:** Pas nécessairement. Les Cubains exportent du sucre chez-nous en vertu du tarif de la nation la plus favorisée.

**Le sénateur Cook:** Un cent la livre, environ?

**M. Russell:** Oui, approximativement.

**Le sénateur Lang:** Quel tarif s'applique au sucre importé de Cuba?

**M. Russell:** Il est importé au tarif de la nation la plus favorisée, soit un peu plus d'un cent la livre, selon la polarité du sucre.

**Le sénateur Lang:** En d'autres termes, le sucre importé de l'Union Sud Africaine coûterait plus cher que le sucre importé du Cuba?

**M. Russell:** Le même tarif s'appliquera en janvier, mais il sera peut-être plus cher en raison de la polarité du sucre.

**Le président:** Le sucre provenant de Cuba est-il de première qualité?

**M. Russell:** Non, le sucre de Cuba est d'une polarité inférieure à celle du sucre de l'Union Sud Africaine. Ce dernier est considéré de première qualité.

**Le sénateur Connolly:** Toutes ces modifications ont été proposées par la Commission du tarif sur demande, si je ne m'abuse, des entreprises de transformation des produits alimentaires. Ai-je raison?

**M. Russell:** C'est juste.

**Le sénateur Connolly:** La Commission du tarif a-t-elle recommandé une protection supplémentaire?



[Text]

**Mr. Russell:** Yes. In fact, they recommended even higher rates for canned fruits than those proposed in this bill.

**Senator Connolly:** Have you had any feedback from the producers because you have not met the levels the Tariff Board recommended?

**Mr. Russell:** I think the producers are generally happy with the rates proposed. We had to renegotiate with the Americans on the MFN rates because the rates being proposed are higher. During that negotiation, the Americans resisted the full increase recommended by the Tariff Board on canned fruits.

**Senator Connolly:** Are the Americans affected too?

**Mr. Russell:** Very much so. That is the main country affected by the generality of this bill, which goes beyond canned fruit.

**Senator Connolly:** To what extent?

**Mr. Russell:** Do you mean in terms of the value of trade?

**Senator Connolly:** Rather in terms of rate. Is the rate on American canned products going to be much higher?

**Mr. Russell:** I have some figures on that with me. Mr. Hunter will read those to you.

**Mr. K. Hunter, Commodity Marketing (Horticulture), Department of Agriculture:** If I may interject, the figures are as follows: Canned peaches, from 8.8 per cent to 13 per cent; canned pears, from 7.4 per cent to 15 per cent; canned fruit cocktail, from 6.6 per cent to 10 per cent.

**Senator Connolly:** What percentage of those products is produced in Canada and what percentage is imported from the United States?

**Mr. Russell:** I am not sure I have the percentage of imports from the United States.

Looking at fresh fruits, we produce between 55 and 65 per cent of domestic consumption in Canada. The balance is imported. In terms of processed fruits, it varies with the product. Taking canned apricots as an example, we only produce about 17 per cent of our consumption, whereas with such products as canned apples and apple juice we are net exporters. We produce more than we consume. In respect of canned peaches, we again have quite a low self-sufficiency ratio. Only 14 per cent of our consumption of canned peaches is produced in Canada. On pears, we are around 60 per cent of self-sufficiency. It varies with the product.

**The Chairman:** The imported cost of sugar would be a factor so far as the canned processors are concerned. While they would be doing their processing in Canada and buying the sugar in Canada, the price they would pay would be the cost

[Traduction]

**M. Russell:** Oui, en fait, elle a recommandé des taux encore plus élevés pour les fruits en boîtes que n'en proposait le projet de loi.

**Le sénateur Connolly:** Y a-t-il eu des réactions de la part des producteurs du fait que les tarifs recommandés par la Commission du tarif n'ont pas été adoptés?

**M. Russell:** Je crois que les producteurs sont en général assez heureux des tarifs proposés. Nous avons dû renégocier avec les Américains au sujet des tarifs s'appliquant à la nation la plus favorisée, car les tarifs proposés sont plus élevés. Au cours des négociations, les Américains se sont opposés à l'augmentation totale recommandée par la Commission du tarif sur les fruits en conserve.

**Le sénateur Connolly:** Les Américains sont-ils aussi touchés par ces nouveaux tarifs?

**M. Russell:** Oui, en effet. C'est le pays le plus touché par ce projet de loi qui ne traite pas uniquement des fruits en conserve.

**Le sénateur Connolly:** Dans quelle mesure?

**M. Russell:** Voulez-vous dire en ce qui concerne la valeur commerciale?

**Le sénateur Connolly:** Non, plutôt en ce qui concerne les tarifs. Le tarif sur les conserves provenant des États-Unis sera-t-il beaucoup plus élevé?

**M. Russell:** J'ai ici certains chiffres. M. Hunter vous les lira.

**M. K. Hunter, Commercialisation des produits primaires (Horticulture), Ministère de l'Agriculture:** Si vous me permettez d'intervenir, les chiffres sont les suivants: pêches en boîtes, de 8.8 à 13%, poires en boîtes, de 7.4 à 15%; salade de fruits en boîtes, de 6.6 à 10%.

**Le sénateur Connolly:** Quel est le pourcentage de ces produits fabriqués au Canada et celui des produits importés des États-Unis?

**M. Russell:** Je ne suis pas certain d'avoir les pourcentages des produits importés des États-Unis.

En ce qui concerne les fruits frais, nous produisons entre 55 et 65% de ce qui se consomme au Canada. Nous importons le reste. Quant aux fruits traités, cela varie avec le produit. Prenons par exemple les abricots en conserve; nous ne produisons que 17% de ce que nous consommons tandis que pour des produits comme les pommes en conserve et le jus de pomme, nous sommes nettement exportateurs. Nous produisons plus que nous consommons. En ce qui a trait aux pêches en conserve, nous sommes loin d'être auto-suffisants. Quatorze pour cent seulement des pêches en conserve que nous consommons sont produites au Canada. Quant aux poires, notre auto-suffisance se situe aux environs de 60%. Cela varie avec le produit.

**Le président:** Le coût du sucre à l'importation constitue un facteur du moins en ce qui concerne les conserveries. Alors qu'elles procéderaient au traitement au Canada et achèteraient leur sucre au Canada, le prix qu'elles paieraient correspondrait

[Text]

plus the duty-paid value. So, if the price of raw sugar goes up, the canned processors incur a higher cost.

**Mr. Russell:** That is true. The analysis we have done on the impact of changing the tariff rate on sugar from South Africa, however, indicates that the cost impact would be less than the amount of the duty, the reason being that, with fairly good supplies available in the world markets now, the South Africans, one assumes, would probably take some discount from the present prices.

**Senator Roblin:** Have you been able to form any estimate as to what these tariff increases will do for the Canadian manufacturer? Will they be significant in enlarging the market of the Canadian manufacturer, or how do you assess that?

**Mr. Russell:** Certainly in the processed vegetable area, we are fairly confident that it will have a significant impact in increasing the self-sufficiency ratio, if you wish to call it that. There is some evidence that in the canned fruit area, because of limits on acreage available for tender fruit production, over the longer term Canadian orchards may be able to supply no more than the fresh markets. So, eventually we may not have a canned fruit processing industry in Canada or, if we do have one, it may be based on importing fresh product for processing. That is one reason why the government did not go for the full increase recommended by the Tariff Board.

**Senator Connolly:** Because the industry is in a declining position?

**Mr. Russell:** That is right, because of availability of fresh product. The rates recommended here are designed as a measure to get them through the interim period when there is available in Canada a supply for processing that is over and above what the fresh market can take.

**Senator Molson:** What is the relationship between canned fruits and those other items you have spoken about and the items set out in schedules II and III, such as aircraft engines?

**Mr. Russell:** While this bill is mainly concerned with fruits and vegetables, it does contain a clause which continues for another year a number of the temporary tariff reductions on various consumer products that were brought down in 1973 as part of the anti-inflation program which was then put in place. Clause 4, I believe, deals with those. There is no relationship between those items and fruits and vegetables. This was simply a convenient vehicle by which to put a further extension on those tariffs.

**Senator Molson:** An omnibus bill.

[Traduction]

au coût en sus de la valeur à l'acquitté. Lorsque le prix du sucre brut monte, ce sont les conserveries qui en subissent le contre-coup.

**M. Russell:** C'est vrai. L'analyse que nous avons faite de la répercussion du changement du taux tarifaire du sucre provenant d'Afrique du Sud révèle toutefois que la répercussion serait moindre que le montant du droit, la raison étant que, étant donné les approvisionnements assez bons sur les marchés mondiaux à l'heure actuelle, les Sud-africains, croit-on du moins, accorderaient probablement une remise sur les prix actuels.

**Le sénateur Roblin:** Avez-vous pu prévoir de quelque façon quelles répercussions ces hausses de tarif auront sur le fabricant canadien? Permettront-elles d'élargir le marché du fabricant canadien ou comment en arrivez-vous à ce genre d'évaluation?

**M. Russell:** Certes, en ce qui concerne les légumes traités, nous sommes presque persuadés que cela contribuera grandement à amplifier l'auto-suffisance, si vous voulez utiliser cette expression. Il y a quelque indication que dans le domaine des fruits en conserve, en raison des limites imposées quant au nombre d'acres que l'on peut consacrer à la production de fruits tendres, qu'à plus long terme, les vergers canadiens puissent approvisionner tout au plus les marchés de consommation immédiate. Il est donc possible que le Canada ne réussisse pas à mettre sur pied une industrie de traitement des fruits en conserve ou, dans le cas contraire, que cette industrie dépende de l'importation de produits frais destinés au traitement. C'est une des raisons pour laquelle le gouvernement n'a pas accepté la pleine hausse recommandée par la Commission des tarifs.

**Le sénateur Connolly:** Parce que l'industrie est en régression?

**M. Russell:** C'est exact, en raison de la disponibilité des produits frais. Les taux recommandés ici sont conçus afin de leur permettre de passer à travers la période de transition, période pendant laquelle on dispose au Canada d'un approvisionnement supérieur à ce que le marché de consommation immédiate peut prendre.

**Le sénateur Molson:** Quel est le rapport entre les fruits en conserve et ces autres produits dont vous avez parlé ainsi que ceux qui sont énumérés aux annexes II et III, les moteurs d'avion par exemple?

**M. Russell:** Bien que ce projet de loi concerne surtout les fruits et les légumes, il contient un article qui prolonge pour une autre année un certain nombre de réductions tarifaires temporaires à l'égard de divers produits de consommation, réductions qui avaient été accordées en 1973 en tant qu'élément du programme anti-inflation qui avait été mis en place à l'époque. L'article 4 du bill, je crois, concerne ces produits. Il n'y a aucun rapport entre ces produits et les fruits et légumes. Il s'agissait simplement d'un véhicule commode nous permettant de prolonger ces réductions de tarifs.

**Le sénateur Molson:** Un projet de loi omnibus.



*[Text]*

**Senator Cook:** On the fruit side, do you have any idea at all as to what the impact would be on revenues? Is there likely to be any more revenue or less revenue?

**Mr. Russell:** It is hard to forecast this, but the analysis we have done indicates that the impact should be fairly neutral. There are some tariff decreases in this as well. The main mechanism for tariff decreases is a shortening of the in-season duty period. This bill, while it increases duties during the growing season on fresh products, eliminates some of the duties that now apply in the off-season.

**Senator Cook:** So, the effect on inflation or the cost of living will be neutral?

**Mr. Russell:** As a general statement, I think that is probably correct.

**The Chairman:** What are the matching provisions that these countries have requested in connection with your proposed changes?

**Mr. Russell:** The main negotiation was with the United States, and in that instance we agreed to remove the tariff on raisins as a concession, as well as reduce the tariff on orange juice and that sort of thing. The main concession was in the form of the extended duty-free periods.

**The Chairman:** There is a good deal more in this bill than these trade agreements.

**Mr. Russell:** That is right. We have strayed into the non-trade agreement areas in talking about vegetables and the duty-free periods, and that sort of thing.

**The Chairman:** One general question. You say that what is being done is the result of a tariff board study and its recommendations. Was that a procedure in which the countries concerned were entitled to appear and make representations?

**Mr. Russell:** They were entitled to. Whether they in fact did or not, I am not sure. Most of the hearings, I understand, involved the taking of evidence from Canadian producers.

**The Chairman:** Do you mean to say that they could have appeared and you would not know about it?

**Mr. Russell:** I have to admit, Mr. Chairman, I did not follow those hearings that closely myself. Perhaps Mr. Hunter can respond to that.

**Mr. Hunter:** There were several representations from the countries affected. There was a representative of Australia at those hearings speaking to the Australian interests, and a representative of the U.S. shipping interests spoke also at those Tariff Board hearings.

**The Chairman:** And the Tariff Board issued a report?

**Mr. Hunter:** That is right, yes.

**The Chairman:** Is the report available?

**Mr. Hunter:** Yes. The report has been around for some time now.

**Mr. Russell:** Parts of it have been in the public domain for two years.

*[Traduction]*

**Le sénateur Cook:** En ce qui concerne les fruits, avez-vous une idée de ce que seraient les répercussions sur les recettes? Est-ce qu'elles augmenteraient ou diminueraient?

**M. Russell:** Il est difficile de faire des prévisions à cet égard, mais d'après notre analyse, l'effet serait pratiquement neutre. Il y a là quelques diminutions de tarifs, dont le principal mécanisme consiste à abréger la période tarifaire en saison. Ce projet de loi augmente les droits pendant la saison des produits frais, mais il supprime certains des droits qui s'appliquent maintenant hors saison.

**Le sénateur Cook:** Il n'y aurait donc pas d'effet sur l'inflation ou sur le coût de la vie, n'est-ce pas?

**M. Russell:** En général, ce serait probablement le cas.

**Le président:** Quelles dispositions ces pays ont-ils demandé pour compenser les modifications que vous proposez?

**M. Russell:** Les principales négociations ont eu lieu avec les États-Unis, et à titre de concession nous avons convenu de supprimer le tarif sur les raisins secs, et aussi de diminuer celui qui vise le jus d'orange et ainsi de suite. Mais la principale concession a été d'étendre les périodes de franchise.

**Le président:** La portée de ce projet de loi dépasse de loin le domaine de ces accords commerciaux.

**M. Russell:** En effet. Nous nous sommes engagés dans la question des accords non commerciaux en parlant des légumes et des périodes de franchise.

**Le président:** Une question générale. Vous dites que ce qui se fait découle des recommandations présentées lors d'une étude effectuée par la Commission du tarif. Les pays intéressés avaient-ils eu le droit de comparaître et de faire entendre leur point de vue?

**M. Russell:** C'était leur droit, mais j'ignore s'ils s'en sont prévalus. La plupart de ces auditions ont été consacrées, me semble-t-il, à entendre les témoignages des producteurs canadiens.

**Le président:** Voulez-vous dire que d'autres ont pu comparaître sans que vous le sachiez?

**M. Russell:** Monsieur le président, je dois admettre n'avoir pas suivi de très près ce qui s'est passé lors de ces auditions. M. Hunter pourrait peut-être vous répondre.

**M. Hunter:** Il y a eu plusieurs représentants des pays intéressés. L'Australie a été représentée à ces auditions de la Commission du tarif, et un porte-parole des expéditeurs américains a aussi comparu.

**Le président:** La Commission a-t-elle publié un rapport?

**M. Hunter:** Oui.

**Le président:** Est-il disponible?

**M. Hunter:** Oui, depuis quelque temps déjà.

**M. Russell:** Certaines de ses parties ont été publiées il y a deux ans.



[Text]

**Senator Cook:** I gather from what you say that there was not that much reaction on the part of Australia and New Zealand.

**Mr. Russell:** They did react. They certainly would have preferred that we not implement the Tariff Board recommendations on canned fruits. To try to accommodate the Australians, we provided for the phasing out of their preference. There is provision in this bill for the increases on Australian canned goods to be imposed gradually rather than in one step.

**The Chairman:** What is the phasing-in period?

**Mr. Russell:** It is, I think, three years.

**Senator Connolly:** But you did have quite a reaction from the Americans?

**Mr. Russell:** On the recommendation of the board, I guess, they reacted negatively initially. I think it was part of their negotiating position. They knew that we were going to be negotiating with them under Article 28 of the GATT, and I think as part of their prenegotiation posturing they may have made some sounds.

**The Chairman:** Any other questions on this aspect?

**Senator Desruisseaux:** I am just wondering about items like butter or meat, for instance, which do not seem to be listed anywhere in this.

**Mr. Russell:** This bill does not impose any changes on meat.

**Senator Connolly:** Or butter?

**Mr. Russell:** No.

**Senator Molson:** Or cheese?

**Mr. Russell:** No.

**Senator Cook:** Or salt codfish?

**Mr. Russell:** The only things on which there is a tariff change in this bill are fruits and vegetables. Now there are a lot of other products listed in the Schedule that goes with clause 4 that has to do with the temporary reductions that were first brought in 1973, that is Schedule II. But in that case what is being proposed is simply continuation of the rates already in effect, but which had an expiry date. So there is no change in that.

**Senator Molson:** All these items like cricket balls and bats and gloves and skis and coffins and caskets, those rates all remain the same?

**Mr. Russell:** What this bill does is to substitute an expiry date of June 30, 1980, for the previous expiry date which was June 30, 1979. It is simply a difference of one year. Most of those items and rates will be subsumed within the legislation coming forward very soon on the MTN results.

**Senator Barrow:** In connection with Parts II, III and IV you are amending Schedule A in each case, I guess, but it does not

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** D'après ce que vous dites, ni l'Australie ni la Nouvelle-Zélande n'ont beaucoup réagi.

**M. Russell:** Au contraire. Elles auraient sûrement préféré que nous n'appliquions pas les recommandations de la Commission du tarif concernant les fruits en boîte. Pour essayer de ne pas trop mécontenter les Australiens, nous avons décidé de ne supprimer que progressivement la préférence accordée à leurs produits. Ce projet de loi prévoit d'imposer des augmentations en plusieurs étapes plutôt qu'en une seule sur les produits en boîte en provenance de l'Australie.

**Le président:** Sur quelle période s'étaleront ces hausses successives?

**M. Russell:** Trois ans, je crois.

**Le sénateur Connolly:** Mais les États-Unis ont énormément réagi, n'est-ce pas?

**M. Russell:** Au départ, ils ont eu des réactions négatives à propos de la recommandation de la Commission. Cela s'inscrit dans leur tactique de négociation. Ils savaient que nous allions être en pourparlers avec eux en vertu de l'article 28 du GATT, et ils ont tenu à se faire entendre en entamant les négociations.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions sur cet aspect?

**Le sénateur Desruisseaux:** Je voudrais savoir pourquoi ni le beurre ni la viande, par exemple, ne figurent dans ce projet de loi.

**M. Russell:** Il ne semble pas imposer de changements sur la viande.

**Le sénateur Connolly:** Et sur le beurre?

**M. Russell:** Non plus.

**Le sénateur Molson:** Et sur le fromage?

**M. Russell:** Non.

**Le sénateur Cook:** Ou la morue salée?

**M. Russell:** Les seuls produits qui font l'objet d'un changement de tarif dans ce bill sont les fruits et les légumes. Or, il y a un grand nombre d'autres produits énumérés dans l'Annexe qui est visée par l'article 4 du bill. Cet article traite des réductions temporaires initialement introduites en 1973, sous forme d'Annexe 2. Mais dans ce cas-ci, on propose simplement de conserver les taux déjà en vigueur, mais qui avaient une date d'expiration. Il n'y a donc aucun changement ici.

**Le sénateur Molson:** Pour tous les articles comme les batons balles, et gants pour le cricket, les skis, les cercueils, ces taux demeurent-ils tous inchangés?

**M. Russell:** Le bill vise uniquement à substituer la date d'expiration du 30 juin 1980 à la précédente date d'expiration qui était le 30 juin 1979. Il s'agit simplement d'une différence d'une année. La plupart des numéros et des taux seront inclus dans la loi qui sera présentée très bientôt par suite des résultats des négociations commerciales multilatérales.

**Le sénateur Barrow:** Dans le cas des Parties II, III et IV, vous modifiez l'Annexe A dans chaque cas, je présume, mais

[Text]

enumerate the items that are being amended anywhere in this document.

**Mr. Russell:** That is a point I commented on earlier. What is being done here is simply to delete from the Trade Agreement Acts provisions relating to canned fruits so that there will be no trade agreement provision on those any more, and they will be covered by the Customs Tariff, and those products have been enumerated in schedule V in Customs Tariff terms rather than trade agreement terms.

**The Chairman:** In your trade agreements with Australia, South Africa and New Zealand, what is the particular rate that governs? The British Preferential, the Most Favoured Nation, or the General Tariff?

**Mr. Russell:** The trade agreement acts for these particular products have trade agreement rates which are something else again besides British Preferential.

**The Chairman:** They are trade agreement rates, but to which particular tariff do they apply?

**Mr. Russell:** Well the British Preferential tariff would apply.

**The Chairman:** Then, I suppose, you could have had just one column in here instead of three.

**Mr. Russell:** I am not sure I understand what you mean.

**The Chairman:** You have a column for British Preferential, another for Most Favoured Nation and a third for The General Tariff.

**Mr. Russell:** The main changes from the current situation are in the Most Favoured Nation tariff and we are increasing rates there as well.

**Senator Molson:** As distinct from the trade agreements?

**Mr. Russell:** That is right.

**Senator Lang:** Mr. Chairman, I always thought the British Preferential tariff was going to disappear with the entry of the United Kingdom into the Common Market. Why is it still on the books?

**Mr. Russell:** It is one of those things that once you have it in there, it is difficult to get rid of. What is being contemplated in terms of the Common Market situation is that we should simply remove Britain and Ireland from the list of countries entitled to the British Preferential tariff. The British Preferential tariff applies to a lot of other countries, a lot of Commonwealth countries, developing countries in particular, and Australia and New Zealand.

**The Chairman:** Are there any other members of the Common Market who enjoy Most Favoured Nation treatment by trade agreement?

**Mr. Russell:** All the members of the Common Market enjoy the Most Favoured Nation treatment.

**The Chairman:** So then the general tariff is the one that does not appear to serve any useful purpose.

[Traduction]

sans énumérer nulle part dans ce document les numéros qui sont modifiés.

**M. Russell:** C'est une question que j'ai déjà commentée. Nous ne faisons ici que retrancher des lois sur les accords commerciaux les dispositions qui portent sur les fruits en conserve, de sorte qu'ils ne seront plus assujettis à un accord commercial; ils seront régis par le tarif des douanes plutôt et c'est pourquoi ces produits ont été énumérés dans l'Annexe.

**Le président:** Dans vos accords commerciaux avec l'Australie, l'Union Sud-Africaine et la Nouvelle-Zélande, quel taux particulier prévaut? Le tarif de préférence britannique, le tarif de la nation la plus favorisée ou le tarif général?

**M. Russell:** Les lois sur des accords commerciaux prévoient pour ces produits particuliers des taux d'accords commerciaux qui ne correspondent pas tout à fait au tarif préférentiel britannique.

**Le président:** Il existe des taux d'accords commerciaux, mais à quel tarif particulier s'appliquent-ils?

**M. Russell:** Bien, au tarif de préférence britannique.

**Le président:** Alors, je le présume, on aurait pu n'avoir ici qu'une seule colonne au lieu de trois.

**M. Russell:** Je ne suis pas sûr de bien vous comprendre.

**Le président:** Il y a une colonne pour le tarif préférentiel britannique, une autre pour celui de la nation la plus favorisée et une troisième pour le tarif général.

**M. Russell:** Les principaux changements à la situation normale résident dans le tarif de la nation la plus favorisée dont nous augmentons également les taux.

**Le sénateur Molson:** Parallèlement aux accords commerciaux?

**M. Russell:** En effet.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, j'ai toujours cru que le tarif préférentiel britannique allait disparaître avec l'entrée du Royaume-Uni dans le Marché commun. Pourquoi figure-t-il encore aux livres?

**M. Russell:** Il fait partie du genre de choses dont il est difficile de se débarrasser, une fois qu'elles sont inscrites dans ces lois. Nous prévoyons régler cette situation que nous pose le Marché commun en rayant simplement la Grande-Bretagne et l'Irlande de la liste des pays ayant droit au tarif préférentiel britannique. Ce tarif s'applique à un grand nombre d'autres pays, à un grand nombre des pays du Commonwealth, des pays en voie de développement surtout, ainsi qu'à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande.

**Le président:** Y a-t-il d'autres membres du Marché commun qui bénéficient du tarif de la nation la plus favorisée en vertu d'un accord commercial?

**M. Russell:** Tous les membres du Marché commun reçoivent le traitement accordé à la nation la plus favorisée.

**Le président:** Ainsi, le tarif général ne semble pas être d'une grande utilité.



[Text]

**Mr. Russell:** It would apply to some other countries. East Germany, for example, I guess would be one.

**The Chairman:** But that is not a member of the Common Market.

**Mr. Russell:** No.

**Senator Barrow:** Communist countries.

**Senator Cook:** Albania.

**The Chairman:** Of course we are not in a position here to question the measure of the increase unless it is so unreasonable that it very adversely affects the price of the commodities to the Canadian consumer. Now, as a result of the increases in the area of fruit and vegetables, what would you say would be the results on the prices at the consumer level?

**Mr. Russell:** I think when you look at the decreases in combination with the increases, our judgment is that it will be fairly neutral at the consumer price level.

**The Chairman:** How do you measure that? On a quantitative basis?

**Mr. Russell:** We look at duty collections over a year's period. It is true to say that at some times in the year duties will be higher on some products than they were before, but then at other times they will be lower. So if you look at it over an entire year it will be essentially neutral.

**The Chairman:** There is an element of seasonal rates involved?

**Mr. Russell:** That is right.

**The Chairman:** Any other questions?

**Senator Molson:** I move we report the bill.

**The Chairman:** There is a motion that we report the bill without amendment. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Very well. The meeting is adjourned until 2.30 this afternoon.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Russell:** Il s'applique à certains autres pays dont l'Allemagne de l'Est, par exemple.

**Le président:** Mais ce pays n'est pas membre du Marché commun.

**M. Russell:** Non.

**Le sénateur Barrow:** Les pays communistes.

**Le sénateur Cook:** L'Albanie.

**Le président:** Bien sûr, nous ne sommes pas en mesure ici de contester l'importance de la hausse, à moins qu'elle soit si déraisonnable qu'elle puisse avoir des effets très néfastes sur le prix des marchandises imposé aux consommateurs canadiens. Or, quel sera le résultat des augmentations dans le domaine des fruits et des légumes, sur le niveau des prix à la consommation.

**M. Russell:** Je crois que dans l'ensemble des baisses et des hausses, l'effet sera passablement neutre au niveau des prix à la consommation.

**Le président:** Comment effectuez-vous cette évaluation quantitative?

**M. Russell:** Nous examinons les perceptions de droits au cours d'un an. Il est vrai qu'à certains moments de l'année, les droits seront supérieurs pour certains produits, tandis qu'à d'autres moments, ils seront inférieurs. Par conséquent, les variations, au cours d'une année entière, se neutralisent essentiellement.

**Le président:** Le facteur des taux désaisonnalisés intervient-il?

**M. Russell:** En effet.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Molson:** Je propose que nous faisons rapport du projet de loi.

**Le président:** Il y a une motion en vue de faire rapport du projet de loi sans amendement. Est-ce adopté, honorables sénateurs?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Fort bien. La réunion se poursuivra à 14 h 30.

Le Comité suspend ses travaux.

















If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
à l'Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

*Dept. of Finance*

*International Trade & Finance Branch:*

Mr. L. M. Russell, Director of Tariffs;

*Dept. of Agriculture:*

Mr. Kenneth Hunter

*Ministère des Finances:*

*Direction des finances et du commerce internationaux:*

M. L. M. Russel, Directeur des tarifs;

*Ministère de l'Agriculture:*

M. Kenneth Hunter.





First Session  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, December 4, 1979  
Wednesday, December 5, 1979

Le mardi 4 décembre 1979  
Le mercredi 5 décembre 1979

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

Issue No. 14

Fascicule n° 14

### Fifth & Final Proceedings on:

The subject-matter of Bill C-17,  
"An Act to amend the statute law  
relating to income tax and to  
amend the Canada Pension Plan."

### Cinquième et dernier fascicule concernant:

La teneur du Bill C-17, «Loi modifiant  
le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et  
modifiant le Régime de pensions du Canada.»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable D. Roblin, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur D. Roblin

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 1, 1979.

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Roblin, P.C., for the Honourable Senator Hayden, moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-17, intituled: “An Act to amend the statute law relating to income tax and to amend the Canada Pension Plan”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1979.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Roblin, C.P., pour l'honorable sénateur Hayden, propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-17, intitulé: «Loi modifiant le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et modifiant le Régime de pensions du Canada», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 4, 1979

(19)

Pursuant to adjournment the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3:25 p.m. *in camera* to consider the following:

The Subject-Matter of Bill C-17, "An Act to amend the statute law relating to income tax and to amend the Canada Pension Plan".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Beaubien, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Roblin and Smith (*Colchester*). (12)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff: Mr. T. Gillespie.

The Committee proceeded to the discussion of the draft report with respect to the above Bill.

At 4:35 p.m. the Committee adjourned until Wednesday, December 5, 1979 at 9:00 a.m.

WEDNESDAY, DECEMBER 5, 1979

(20)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:00 a.m. *in camera* to consider the following:

The Subject-Matter of Bill C-17, "An Act to amend the statute law relating to income tax and to amend the Canada Pension Plan".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, Manning, McIlraith, Molson, and Roblin. (13)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff: Mr. T. Gillespie.

The Committee continued with its discussion of the draft report following which it was moved by the Honourable Senator Molson that the Report, as revised by the Committee, be tabled in the Senate by the Chairman.

At 10:30 a.m., the Committee proceeded to the next order of business.

The Committee *resumed* its consideration of Bill C-17 at 2:30 p.m.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, Manning, McIlraith, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*), and Walker. (15)

*Present, but not of the Committee:* The Honourable Senator Lewis.

*In Attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. T. Gillespie, Mr. C. A. Poissant.

*Witnesses:*

The Honourable John Crosby, Minister of Finance.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 4 DÉCEMBRE 1979

(19)

Conformément à la motion d'ajournement, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15 h 25, pour étudier:

La teneur du Bill C-17, «Loi modifiant le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et modifiant le Régime de pensions du Canada».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Beaubien, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Roblin et Smith (*Colchester*). (12)

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif: M. T. Gillespie.

Le Comité entreprend l'étude du projet de rapport concernant le bill susmentionné.

A 16 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 5 décembre 1979, à 9 heures.

LE MERCREDI 5 DÉCEMBRE 1979

(20)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 heures, pour étudier:

La teneur du bill C-17, «Loi modifiant le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et modifiant le Régime de pensions du Canada».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, Manning, McIlraith, Molson et Roblin. (13)

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif: M. T. Gillespie.

Le Comité poursuit son étude de projet de rapport, après quoi l'honorable sénateur Molson propose que le rapport, tel que révisé par le Comité soit déposé au Sénat par le président.

A 10 h 30, le Comité passe à l'article suivant de son ordre du jour.

Le Comité *reprend* l'étude du bill C-17, à 14 h 30.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, Manning, McIlraith, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*) et Walker. (15)

*Présent, mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Lewis.

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. T. Gillespie, M. C. A. Poissant.

*Témoins:*

L'honorable John Crosby, Ministre des Finances.

*Department of Finance:*

Dr. E. P. Neufeld, Assistant Deputy Minister;  
Mr. John Haag, Special Advisor, Tax Policy & Legislation  
Division.

At 3:20 p.m. the Committee adjourned until Thursday,  
December 6, 1979, at 9:30 a.m.

*ATTEST:*

*Ministère des Finances:*

M. E. P. Neufeld, sous-ministre adjoint;  
M. John Haag, conseiller spécial, Division de la politique et  
de la législation de l'impôt.

A 15 h 30, le Comité suspend ses travaux, jusqu'au jeudi 6  
décembre 1979, à 9 h 30.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

STANDING SENATE COMMITTEE  
ON  
BANKING, TRADE & COMMERCE  
REPORT ON THE SUBJECT-MATTER  
OF BILL C-17

“AN ACT TO AMEND THE STATUTE LAW  
RELATING TO INCOME TAX AND TO AMEND THE  
CANADA PENSION PLAN

December 5, 1979

On Thursday, October 25, 1979, Bill C-17, intituled “An Act to amend the statute law relating to income tax and to amend the Canada Pension Plan” received first reading in the House of Commons. This Bill is intended to implement the Ways and Means Motion relating to the *Income Tax Act* tabled by the Minister of Finance on October 23, 1979.

By resolution of the Senate on November 1, 1979, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce was authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill in advance of the Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

In accordance with the Order of Reference, your Committee has received and considered the said Bill C-17 arising from the Ways and Means Motion and in connection with such consideration has engaged the services of Mr. Charles Albert Poissant, C.A., of Thorne Riddell & Co., Chartered Accountants, and retained as its counsel, Mr. Thomas S. Gillespie of Ogilvy, Renault. The Committee has received written submissions from the Canadian Dental Association, Polysar Limited and the law firms of McCarthy & McCarthy on behalf of Petrosar; Scales, Ghiz, Jenkins and McQuaid on behalf of Harbourside Developments Limited; Stapells & Sewell; Miller, Thomson, Sedgewick, Lewis & Healy; and Fraser & Beatty. It has also discussed the Bill with officials from the Department of Finance, Dr. E. P. Newfeld, Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch, Mr. R. Alan Short, Director, Tax Policy Legislation and Mr. John Haag, Special Adviser, Tax Policy and has heard the Honourable John C. Crosbie, Minister of Finance.

Subject to certain exceptions, Bill C-17 reproduces the clauses of Bill C-37 which received first reading on January 29, 1970 and subsequently died on the Order paper. Your Committee's report on Bill C-37, tabled in the Senate on Thursday, March 8, 1979, contained a number of recommendations. Several of the recommendations related to the small business deduction and your Committee is pleased to note that substantial changes are proposed by Bill C-17 in this area, which changes reflect several of your Committee's recommendations. Your Committee is also pleased to note that Bill C-17 proposes to eliminate the retroactive application of Clause 50 of Bill C-37 which proposed to tax lump sum dispositions arising on the termination of life annuity contracts issued

## RAPPORT DU COMITÉ

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES  
BANQUES ET DU COMMERCE  
RAPPORT SUR LA TENEUR  
DU BILL C-17

«LOI MODIFIANT LE DROIT FISCAL, LE RÉGIME DE  
PENSIONS DU CANADA ET PRÉVOYANT  
L'ATTRIBUTION D'AUTRES POUVOIRS POUR  
PERCEVOIR DES FONDS»

5 décembre 1979

Le jeudi 25 octobre 1979, le bill C-17, «Loi modifiant le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et modifiant le Régime de pensions du Canada», a été lu pour la première fois à la Chambre des communes. Ce bill vise à mettre en œuvre la motion des voies et moyens relative à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, déposée par le ministre des Finances, le 23 octobre 1979.

Le 1<sup>er</sup> novembre 1979, une résolution du Sénat autorisait le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce à étudier la teneur du bill avant que celui-ci ou tout autre sujet connexe ne soient soumis au Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi, votre Comité a donc reçu et étudié ledit bill C-17 qui donne suite à la motion des voies et moyens. Il a retenu les services de M. Charles Albert Poissant, C.A., de la maison *Thorne Riddell & Co.*, comptables agréés, et a retenu comme avocat M. Thomas S. Gillespie de l'étude *Ogilvy, Renault*. Le Comité a aussi reçu des mémoires de l'Association dentaire canadienne, de la société *Polysar Limited* et des études *McCarthy & McCarthy* au nom de Petrosar; Scales, Ghiz, Jenkins et McQuaid au nom de la *Harbourside Developments Limited*; Stapells & Sewell; Miller, Thompson, Sedgewick, Lewis & Healy et Fraser & Beatty. Il s'est par ailleurs entretenu à ce sujet avec les fonctionnaires suivants du ministère des Finances: MM. E. P. Neufeld, sous-ministre adjoint, Direction des relations fédérales-provinciales, et de la Politique fiscale, R. Alan Short, directeur de la Politique fiscale—Législation, John Haag, conseiller spécial, Politique fiscale, et il a également entendu le témoignage de l'honorable John C. Crosbie, ministre des Finances.

Le bill C-17 reprend à peu d'exceptions près les dispositions du bill C-37, qui avait été lu pour la première fois le 29 janvier 1979 et était par la suite mort au *Feuilleton*. Dans le rapport sur le bill C-37 qu'il déposait au Sénat le jeudi 8 mars 1979, votre Comité formulait un certain nombre de recommandations. Plusieurs d'entre elles visaient les déductions accordées aux petites entreprises, et le Comité est heureux de constater que le bill C-17 propose à ce sujet d'importants changements qui s'inspirent de ses recommandations. Il note également avec plaisir que le nouveau bill propose de supprimer l'effet rétroactif de l'article 50 du bill C-37 qui prévoyait l'imposition des montants forfaitaires versés à l'échéance d'une police de rente viagère émise entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 16 novembre 1978; le bill



between January 1, 1978 and November 16, 1978—thereby adopting another recommendation of your Committee. Other recommendations of your Committee in its report on Bill C-17 are reviewed below. The Bill also introduces a number of technical amendments to the provisions of Bill C-37 relating to income bonds and term preferred shares. These amendments are also reviewed in detail later in this report.

The report is divided into two parts: Part One deals with Income Bonds and term Preferred Shares and the intention of the Minister of Finance to introduce amendments relating thereto with his December 11, 1979 budget; Part Two deals with the small business deduction and the recommendations made by your Committee with respect to Bill C-37 and which are not reflected in Bill C-17 and which the Minister has indicated he will give consideration.

## PART ONE

### INCOME BONDS AND TERM PREFERRED SHARES

Bill C-37 proposed substantial changes in the income tax treatment of interest paid on income bonds and dividends paid on term preferred shares. The general thrust of these changes was to tax interest paid on income bonds as interest (not as dividends as was the case heretofore) and to deny any deduction to specified financial institutions with respect to dividends received on shares with terms of less than 10 years. These types of securities had been considered for tax purposes as equity investments, although they were essentially debt obligations. As a result, income earned by financial institutions on such securities was being received as tax-free dividends rather than as fully taxable interest.

The experience of National Revenue since November 16, 1978 concerning income bonds and term preferred shares indicated amendments were necessary and such amendments are reflected in Clauses 36, 66 and 67 of the Bill. Many of the amendments contained in Bill C-17 have retroactive effect or cause unnecessary hardship and will have to be amended further. The necessity for further amendment has been discussed at length with officials of the Department of Finance and the Minister. The Minister has undertaken before the Committee to introduce amendments with his forthcoming budget and has indicated to the Committee the general nature of these amendments.

The following is a review of those amendments your Committee feels necessary as they relate to term preferred shares. In some instances, corresponding amendments will have to be made respecting income bonds.

(1) Clause 36 proposes to add subsection 112(2.2) to the Act which would deny any deduction in respect of dividends on shares acquired after October 23, 1979 if a financial institution is or may be required to acquire the shares at any time or

adopte ainsi une autre recommandation de votre Comité. Nous examinerons plus loin d'autres recommandations qu'avait faites votre Comité dans son rapport sur le bill C-17, ainsi que plusieurs modifications d'ordre technique touchant les dispositions du bill C-37 relatives aux obligations à intérêt conditionnel et aux actions privilégiées à terme. Ces modifications font aussi l'objet d'une analyse détaillée dans le présent rapport.

Nous avons divisé le rapport en deux parties: dans la première, nous étudions les obligations à intérêt conditionnel et les actions privilégiées à terme et les recherches faites par le ministre des Finances pour en modifier les dispositions dans le budget qu'il doit déposer le 11 décembre 1979; dans la deuxième, nous examinons d'abord les déductions accordées aux petites entreprises, puis les recommandations faites par votre Comité à propos du bill C-37 et dont les réacteurs du présent bill n'ont pas tenu compte, mais que le ministre a accepté de réexaminer.

## PREMIÈRE PARTIE

### OBLIGATIONS À INTÉRÊT CONDITIONNEL ET ACTIONS PRIVILÉGIÉES À TERME

Le bill C-37 proposait de profonds changements dans la façon d'imposer les intérêts versés sur les obligations à intérêt conditionnel et les dividendes provenant d'actions privilégiées à terme. Ces modifications ont eu pour principal effet d'imposer au même titre que des intérêts et non au titre de dividendes comme auparavant, les intérêts versés sur les obligations à intérêt conditionnel et de ne pas permettre à certaines institutions financières bien précises de déduire les dividendes sur les actions privilégiées dont le terme était inférieur à 10 ans. Aux fins de l'impôt, ces titres avaient été considérés comme des investissements par actions, bien qu'il s'agisse fondamentalement d'obligations. C'est ce qui explique que les revenus tirés de ces titres par les institutions financières étaient reçus comme des dividendes exempts d'impôt, plutôt que comme des intérêts entièrement imposables.

Compte tenu de l'expérience acquise par Revenu Canada depuis le 16 novembre 1978 au chapitre des obligations à intérêt conditionnel et des actions privilégiées à terme, des modifications s'imposaient, et elles ont été incorporées aux articles 36, 66 et 67 du bill. Un grand nombre des modifications du bill C-17 ont un effet rétroactif ou entraînent des difficultés inutiles et elles devront donc être de nouveau modifiées, question qui a déjà fait l'objet de longues discussions et les fonctionnaires du ministère avec le ministre des Finances. Ce dernier s'est, en effet, engagé devant le Comité à formuler des modifications dans son prochain budget et a même donné au Comité des précisions à ce sujet.

Dans les paragraphes qui suivent nous présentons les modifications qui, de l'avis de votre Comité, s'imposent, puisqu'elles visent les actions privilégiées à terme. Dans certains cas, il faudra effectuer des modifications corrélatives aux dispositions sur les obligations à intérêt conditionnel.

(1) L'article 36 prévoit l'adjonction du paragraphe (2.2) à l'article 112 de la Loi en vertu duquel aucune déduction ne peut être faite relativement à des dividendes sur des actions acquises après le 23 octobre 1979 si une institution financière

provide any form of guarantee, security or covenant providing protection with respect to such shares.

Your Committee is aware of several instances where banks, in anticipation of amendments to the *Bank Act*, have caused their subsidiaries to issue preferred shares to the public. In the event the *Bank Act* is amended to allow banks to issue preferred shares, such banks will exchange their preferred shares for the preferred shares of their subsidiaries. Pending such exchange, the banks have given certain protective covenants with respect to the preferred shares of their subsidiaries. The effect of the amendments proposed by Clause 36 would be to deny any deduction to taxpayers acquiring shares with such protective covenants after October 23, 1979 with respect to dividends received thereon.

(2) Subclause 66(7) of the Bill defines a term preferred share. Subparagraph (a)(i) of the definition defines a term preferred share to include those shares that may be redeemed, acquired or cancelled or their paid-up capital reduced within 10 years of the date of their issue.

The effect of this provision would be to include financial institutions from investing in the "put" market. That is to say, they could not acquire options which give the holder thereof the right to oblige a third party to acquire shares from them at a determined price. Your Committee sees no reason why financial institutions should be precluded from investing in the put market for shares listed on prescribed stock exchanges.

(3) Subparagraph (a)(iii) of the definition defines a term preferred share to include any share whereby the issuing corporation or any other person may be required to redeem, cancel or acquire the share within 10 years of issue, unless it is pursuant to a requirement of the corporation to redeem, acquire or cancel annually not more than 5% of the shares of the class. Your Committee is aware that many such requirements incorporate a cumulative feature. That is to say, if a corporation is unable to acquire any shares in any year, it may cumulate its right to acquire the shares in succeeding years. It is understood that the Department of National Revenue takes the position that this subparagraph, as drafted, provides for cumulative purchases. Your Committee is not confident that this is the better interpretation. It is recommended that the word "annually" on line 50 of page 96 of the Bill be replaced with the phrase "in respect of any year" in order to provide more clearly for a cumulative feature.

(4) Your Committee can envision an anomalous situation arising from the drafting of subparagraphs (i) and (ii). That is to say, should a share redeemable within 10 years of its issue remain outstanding after 10 years from its issue, it will still qualify as a term preferred share. It is recommended these subparagraphs be amended to limit the application of the definition to the first 10 years from the date of a share's issue.

(5) Subparagraph (a)(iii) includes in the definition of a term preferred share shares issued after November 16, 1978 if the issuing corporation or any other person provides or may be required to provide any form of covenant "providing protection

est tenue ou peut être tenue d'acquérir ces actions à une date quelconque, ou de fournir une garantie, une caution ou un engagement quelconque en garantie de ces actions.

Votre Comité sait que dans plusieurs cas, des banques, en prévision de modifications de la Loi sur les banques, ont demandé à leurs filiales d'émettre des actions privilégiées pour le public. Et si la *Loi sur les banques* est modifiée de façon à permettre aux banques d'émettre de telles actions, elles échangeront alors leurs actions privilégiées contre celles de leur filiales. Mais en attendant de procéder à cet échange, ces banques ont fourni des conventions donnant une garantie à l'égard des actions privilégiées de leurs filiales. Les modifications proposées à l'article 36 auront pour effet d'empêcher un contribuable de déduire après le 23 octobre 1979, les dividendes reçus pour les actions acquises dans le cadre de telles conventions.

(2) Le paragraphe 66(7) du bill définit l'action privilégiée à terme. Le sous-alinéa a)(i) précise que toute action pouvant être rachetée, acquise ou annulée tombe dans cette catégorie et que son capital versé peut être réduit dans les 10 ans de la date d'émission.

Aux termes de cette disposition, les institutions financières ne pourraient investir sur le marché des options privilégiées. Ainsi elles ne pourraient acquérir des options donnant au détenteur le droit d'obliger une tierce partie à lui acheter des actions à un prix fixé. Votre Comité ne voit absolument pas pourquoi il faudrait empêcher les institutions financières d'investir dans ce marché pour des actions inscrites à des bourses prescrites.

(3) Le sous-alinéa a)(iii) de la définition inclut dans les actions privilégiées à terme toute action qui placerait la corporation ou toute autre personne dans l'obligation de racheter, d'annuler ou d'acquérir l'action dans les 10 ans de la date d'émission, à moins que cela ne se fasse en vertu d'une exigence de la part de la corporation de racheter, d'acquérir ou d'annuler annuellement au plus 5% des actions de cette catégorie. Votre Comité sait bien qu'un grand nombre de ces exigences ont un effet cumulatif. Ainsi, une corporation qui ne peut acquérir d'actions une année donnée peut conserver son droit d'acquisition pour des années subséquentes. Bien entendu, le ministère du Revenu soutient que dans sa forme actuelle, ce sous-alinéa permet des achats cumulatifs. Votre Comité ne croit pas que ce soit là la meilleure interprétation. Il recommande de substituer au mot «annuellement», ligne 3 page 97, l'expression «pour toute année», pour que l'effet cumulatif soit énoncé plus clairement.

(4) De l'avis de votre Comité, le texte des sous-alinéas (i) et (ii) peut donner lieu à une situation anormale. Ainsi, une action qui pourrait être rachetée dans les 10 ans qui suivent la date d'émission et qui serait toujours en circulation après cette période, pourrait encore être considérée comme une action privilégiée à terme. Il est recommandé que ces sous-alinéas soient modifiés pour que l'application de la définition soit restreinte aux 10 années qui suivent la date d'émission d'une action.

(5) Le sous-alinéa a)(iii) inclut dans la définition d'actions privilégiées à terme les actions émises après le 16 novembre 1978, à condition que la corporation qui les émet, ou toute autre personne, fournisse ou puisse être tenue de fournir toute



with respect to the share". Such expression is clearly too broad. If a financial institution were to acquire a share issued after November 16, 1978 with one or more of the usual covenants attaching to preferred shares, it would not be permitted a deduction for dividends received on the share. The following are examples of standard covenants applying to preferred shares:

- (a) the corporation will not issue shares ranking in priority to or *pari passu* with the share without the holder's consent;
- (b) no dividends will be paid on common shares unless all arrears of dividends on preferred shares have been paid;
- (c) holders of preferred shares may vote in the event of arrears of dividends.

Such covenants provide protection with respect to preferred shares but should not disqualify financial institutions from being entitled to deduct dividends from their income.

(6) Financial institutions owning shares acquired in the ordinary course of business and giving them control or the contingent right to acquire control of the issuing corporation will not be entitled to deduct dividends received on such shares (subsection 112(2.1)) as proposed by Clause 36 and paragraph (b) of the definition of a term preferred share as proposed by subclause 66). Your Committee has several concerns with respect to these provisions. Firstly, it is concerned with the use of the expression "ordinary course of business". It is difficult to define what constitutes "ordinary course of business" for financial institutions. Banks and other financial institutions regularly invest their surplus funds and such activity could well be considered to be "in the ordinary course of business". Similarly, shares acquired by a venture capital division or subsidiary of a financial institution could be considered to be "acquired in the ordinary course of business" of that division or subsidiary. Such activities should not disallow the dividend deduction available to a financial institution. Secondly, your Committee can conceive of instances where financial institutions might invest either alone or together with one or more other financial institutions in shares which might, inadvertently or not, give them a contingent right to acquire control, such as in the case of failure to pay dividends for a specified period.

(7) Your Committee feels that paragraph (g) and subparagraph (h)(i) are too broad as drafted. As presented in the Bill, any minor amendment to an "establishes agreement" (defined to mean an agreement made before November 17, 1978 to issue a share) or any agreement relating to such share might change the share's status to a term preferred share.

(8) Subparagraph (h)(ii) of the definition provides that if the owner of a share could at any time after November 16, 1978 require, either alone or together with others, the redemption, acquisition, cancellation, conversion or reduction of the

forme de convention «donnant une garantie à l'égard de ces actions». Cette expression est nettement trop générale. Si un établissement financier se portait acquéreur d'une action émise après le 16 novembre 1978 et assujettie à une ou plusieurs des conventions ordinaires rattachées aux actions privilégiées, il ne serait pas autorisé à déduire les dividendes perçus au titre de l'action. Voici des exemples de conventions ordinaires rattachées à des actions privilégiées:

- a) la corporation ne peut émettre, sans le consentement du détenteur, des actions ayant priorité sur l'action ou se situant au même niveau;
- b) aucun dividende ne peut être versé au titre d'actions ordinaires sans que tous les arrérages de dividendes au titre d'action privilégiée ne soient payés;
- c) les détenteurs d'actions privilégiées peuvent exercer leur droit de vote lorsque des arrérages de dividendes sont impayés.

Ces conventions donnent une garantie à l'égard des actions privilégiées, mais elles ne devraient pas empêcher des établissements financiers de déduire des dividendes de leur revenu.

(6) Les établissements financiers propriétaires d'actions acquises dans le cadre normal de l'exploitation de leur entreprise et leur assurant le contrôle ou le droit conditionnel d'acquiescer le contrôle de la corporation qui émet les actions ne seront pas autorisés à déduire les dividendes perçus au titre de ces actions (paragraphe 112(2.1)) proposé à l'article 36 et paragraphe b) de la définition d'action privilégiée à terme proposé à l'article 66). Votre Comité tient à exprimer certaines réserves à propos de ces dispositions. En premier lieu, il s'interroge sur la justesse de l'expression «dans le cadre normal de l'exploitation de l'entreprise» car il est difficile de définir ce qu'elle désigne dans le cas d'établissements financiers. Des banques et d'autres établissements financiers investissent régulièrement leurs fonds excédentaires, et on pourrait fort bien considérer que ces activités s'inscrivent «dans le cadre normal de l'exploitation de leur entreprise». De la même façon, on pourrait considérer que des actions acquises par une division ou une filiale d'un établissement financier possédant des capitaux spéculatifs l'ont été dans le cadre normal de l'exploitation de l'entreprise de cette division ou filiale. Ces activités ne devraient pas empêcher un établissement financier de déduire les dividendes. En second lieu, votre Comité peut envisager des cas où des établissements financiers pourraient investir, seuls ou en association avec d'autres établissements de même nature, des actions qui pourraient, qu'ils en soient conscients ou non, leur conférer le droit conditionnel d'acquiescer un contrôle, comme dans le cas d'un défaut de versement de dividendes pour une période donnée.

(7) Votre Comité estime que le libellé de l'alinéa g) et du sous-alinéa h)(i) est trop général. Dans la forme actuelle du projet de loi, toute modification mineure d'une «entente établie» (définie comme étant une entente conclue avant le 17 novembre 1978 et permettant d'émettre une action) ou toute entente relative à une action pourrait en faire une action privilégiée à terme.

(8) Selon le sous-alinéa h)(ii) de la définition, si le propriétaire d'une action peut, après le 16 novembre 1978, exiger, seul ou avec d'autres, le rachat, l'acquisition, l'annulation, la conversion ou la réduction du capital versé de l'action (autrement



paid-up capital of the share (except on a default) unless the share was listed on a prescribed stock exchange, the share would be deemed to have been issued after November 16, 1978 other than pursuant to an established agreement. Thus, shares issued prior to November 17, 1978 which were retractable (i.e., redeemable at any time at the option of the holder) would be considered to be term preferred shares. This is legislation of a retroactive nature which adversely affects the taxpayer and is the kind of legislation which the Committee has consistently opposed.

(9) The effect of subparagraph (h)(iv) is to deem a share issued before November 17, 1978 or pursuant to an established agreement to have been issued after November 16, 1978 other than pursuant to an established agreement if after October 23, 1979 the share is acquired from a non-financial institution by a financial institution. In other words, financial institutions would be prevented from acquiring certain shares from non-financial institutions (unless they are prepared to accept the undesirable tax consequences). This provision would adversely and retroactively affect certain transactions which took place prior to October 23, 1979.

It is evident that much in the way of remedial amendment is necessary to cure the defects noted above. Bill C-17 has been passed by the House of Commons and the Minister has requested that it be passed by the Senate prior to the delivering of his budget on December 11, 1979. There is clearly insufficient time to amend the Bill in time for passage prior to December 11, 1979.

As a result, the Minister has come before the Committee and has given the following statements:

1. Amendments will be introduced with the Bill giving effect to the December 11, 1979 budget to ensure that the provisions of C-37, as drafted, will apply for the period between November 16, 1978 and October 23, 1979 and the provisions of Bill C-17 will apply after October 23, 1979. The net effect will be to remove any element of retroactivity in the application of the proposed amending provisions of Bill C-17.

2. Subparagraph 7(a)(iii) of Clause 66 defining a "term preferred share" will be amended to clarify what kinds of covenants will be acceptable.

3. Subparagraph (h)(iv) will be amended so as to make it clear that those shares that have been owned by financial institutions and are sold to non-financial institutions will not cease to be grandfathered when they are sold back to financial institutions, other than in the case of a sale by a financial institution after October 23, 1979 with a commitment to repurchase. Shares sold before October 23, 1979 or shares reacquired other than pursuant to a buy back arrangement will still be subject to the grandfathering protection.

4. The definition of term preferred shares will be amended to exclude common shares from its application.

5. Subsection 112(2.2), as proposed by Clause 36, will be amended to exclude from its application shares issued by financial institutions or their subsidiaries.

6. Consideration will be given to excluding shares listed on prescribed stock exchanges from the definition of term preferred shares. This would be done by regulation pursuant to paragraph (f).

qu'en raison de la non-observation de modalités), à moins que l'action ne soit cotée à une bourse prescrite, l'action est réputée avoir été émise après le 16 novembre 1978 autrement que conformément à une entente établie. Ainsi, les actions émises avant le 17 novembre 1978 et rachetables en tout temps selon le choix du détenteur, seraient considérées comme des actions privilégiées à terme. Ces dispositions à effet rétroactif nuisent aux contribuables, et le Comité s'y oppose fermement.

(9) Aux termes du sous-alinéa h)(iv), une action émise avant le 17 novembre 1978 ou conformément à une entente établie est réputée avoir été émise après le 16 novembre 1978 autrement que conformément à une entente établie si, après le 23 octobre 1979, l'action est acquise d'un établissement autre que financier par un établissement financier. En d'autres termes, des établissements financiers ne pourraient acquérir certaines actions d'établissement autres que financiers, à moins qu'ils n'en acceptent les conséquences désavantageuses sur le plan fiscal. Ces dispositions auraient un effet rétroactif néfaste sur certaines transactions conclues avant le 23 octobre 1979.

Il est évident que de nombreuses modifications doivent être apportées pour combler les lacunes susmentionnées. Le bill C-17 a été adopté par la Chambre des communes, et le ministre a demandé que le Sénat y donne son assentiment avant la présentation du budget, le 11 décembre 1979. Il est clair que le délai n'est pas assez long pour permettre de modifier le projet de loi et de l'adopter avant cette date.

Par conséquent, le ministre a comparu devant le Comité et a pris les engagements suivants:

1. Des modifications seront apportées concurremment avec le projet de loi donnant effet au budget du 11 décembre 1979 afin que les dispositions du bill C-37 portent sur la période comprise entre le 16 novembre 1978 et le 23 octobre 1979 et que celles du bill C-17 prennent effet après cette dernière date. Ainsi, l'application des dispositions modifiant le bill C-17 ne comportera aucun effet rétroactif.

2. Les dispositions du sous-alinéa 66(7a)(iii) définissant une «action privilégiée à terme» seront modifiées afin de préciser la nature des conventions jugées acceptables.

3. Le sous-alinéa h)(iv) sera modifié de façon à établir clairement que les actions qui ont appartenu à des établissements financiers et qui ont été vendues à des établissements autres que financiers seront encore assujetties à des droits acquis lorsqu'elles seront revendues à des établissements financiers, autrement que par une vente effectuée par un établissement financier après le 23 octobre 1979 ou rachetée autrement que conformément à une entente de rachat seraient toujours assujetties à des droits acquis.

4. La définition d'actions privilégiées à terme sera modifiée pour en exclure les actions ordinaires.

5. Le paragraphe 112(2.2) proposé à l'article 36 sera modifié pour exclure de son application les actions émises par des établissements financiers ou par leurs filiales.

6. On étudiera la possibilité d'exclure les actions cotées à une bourse prescrite de la définition d'actions privilégiées à terme, et ce, en édictant des règlements découlant de l'alinéa f).

7. The Committee has been informed that the 5% redemption feature in subparagraph 7(a)(ii) is being interpreted by Revenue Canada to apply in a cumulative manner and that they will administer the Act accordingly. The Committee has also been informed that Revenue Canada will administer paragraph (g) and subparagraph (h)(i) of subclause 66(7) to apply only to those kinds of changes contemplated by subparagraph (h)(ii) to (h)(iv) inclusive. Should it become apparent to your Committee that Revenue Canada is not administering these provisions in the manner indicated, they will introduce amendments accordingly and with retroactive effect.

8. A review will be made of the grandfathering measures contained in subparagraph (h)(ii) to determine whether changes to this provision would be justified.

9. Similar amendments will be introduced to the definition of income bonds, where applicable.

Recognizing that the Committee has not had the opportunity of reviewing and commenting on any of the proposed amendments, the Minister has given the following additional undertaking:

10. Should it be apparent that the legislation to be introduced with the December 11, 1979 budget, giving effect to the foregoing undertakings, is incomplete or should subsequent interpretation thereof by the Department of National Revenue, Tax Review Board or the courts not be in accordance with the intent as expressed by these undertakings, further amendments will be introduced with subsequent bills to amend the *Income Tax Act*.

## PART TWO

### SMALL BUSINESS DEDUCTION

The former Minister of Finance indicated when tabling his Bill C-37 that the small business deduction was an incentive granted for the expansion of small businesses which were carrying on an "active business". The small business deduction was meant to apply only to those businesses meeting this objective and amendments were necessary to prevent further abuses. More particularly, some professionals, artists and athletes were arranging their affairs solely to take advantage of the lower rate of tax. Others were diverting their investment income through corporations to obtain a similar benefit.

Under the proposals introduced by Bill C-37 in the November 1978 budget the benefits of the special corporate tax rate for small businesses would have been denied to three categories of business income: professional income, the income from certain personal services and income from the provision of certain management and other administrative services.

These types of business income would have been taxed at rates of approximately 48% rather than at the special rate of approximately 25% for small businesses.

A new business tax rate of 33⅓% has been introduced by Bill C-17 for any Canadian-controlled private company engaged in any of the three categories of businesses described above and which are defined in the Bill to be "non-qualifying businesses". For this purpose, the professional group, which

7. On a informé le Comité que Revenu Canada interprétait l'élément de rachat de 5% des actions émises mentionné au sous-alinéa 7a)(ii) comme s'appliquant de façon cumulative et qu'il exécutait la Loi en conséquence. On a également informé le Comité que Revenu Canada n'appliquait l'alinéa g) et le sous-alinéa h)(i) du paragraphe 66(7) du bill qu'aux changements envisagés par les sous-alinéas h)(ii) à h)(iv) inclusive-ment. Si votre Comité juge que Revenu Canada n'applique pas ces dispositions comme prévu, des amendements seront apportés en conséquence, avec effet rétroactif.

8. Une étude du sous-alinéa h)(ii) sur les droits acquis sera effectuée afin de déterminer si des changements à cette disposition seraient justifiés.

9. Des amendements semblables seront apportés à la définition des obligations à intérêt conditionnel, s'il y a lieu.

Reconnaissant que le Comité n'avait pas eu l'occasion d'étudier et de commenter les amendements proposés, le Ministre a fait la promesse suivante:

10. S'il s'avère que les mesures législatives devant être proposées en même temps que le Budget du 11 décembre 1979, pour rendre exécutoire ce qui précède sont incomplètes ou que leur interprétation subséquente par le ministère du Revenu national, la Commission de révision de l'impôt ou les tribunaux n'est pas conforme à leur esprit, d'autres bills viendront à cette fin modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

## DEUXIÈME PARTIE

### DÉDUCTION À L'ÉGARD DES PETITES ENTREPRISES

Lorsqu'il a présenté le bill C-37, l'ex-ministre des Finances a déclaré que la déduction à l'égard des petites entreprises constituait un stimulant fiscal visant à favoriser le développement des petites entreprises «exploitées activement». Cette déduction ne devait s'appliquer qu'aux entreprises répondant à ce critère et des amendements ont dû être apportés pour empêcher d'autres abus. Des membres de professions libérales, des artistes et des athlètes, notamment, arrangeaient leurs affaires de façon à profiter du taux d'imposition moins élevé, alors que d'autres détournaient leur revenu de placement par le biais de corporation afin d'obtenir des avantages semblables.

En vertu des propositions énoncées par le bill C-37, dans le budget de novembre 1978, trois catégories de revenus d'entreprises n'auraient pu profiter du taux d'imposition spécial sur les corporations prévu pour les petites entreprises: les revenus professionnels, les revenus provenant de certains services personnels et les revenus provenant de services de gestion et d'administration.

Ces types de revenus d'entreprises auraient été imposés aux taux d'environ 48% plutôt qu'au taux spécial d'environ 25% prévu pour les petites entreprises.

Le bill C-17 prévoit un nouveau taux d'imposition de 33⅓% pour toute entreprise privée contrôlée par des Canadiens, tombant dans l'une des trois catégories d'entreprises mentionnées précédemment, et que le projet de loi définit comme étant «des entreprises non admissibles». A cette fin, le groupe des



originally included doctors, dentists, lawyers and accountants, will be expanded to include veterinarians and chiropractors.

The approach adopted by Bill C-17 will generally ensure that when the corporation pays a dividend the amount of tax for which a shareholder will receive credit will approximate the amount of tax actually paid by the corporation. As a result, a shareholder will be in approximately the same position if he draws the corporation's income as salary or as dividends.

Corporations retaining earnings in the business will enjoy a tax deferral since the tax rate of 33½% is lower than the personal income tax rate on taxable income in excess of \$15,000.

It was envisaged in Bill C-37 that the low rate of tax was to be restricted to "qualified business" to be defined by regulation. Draft regulations were made available for study. Your Committee was strongly opposed to the definition of "qualifying business" and "non-qualifying business" being included in the regulations rather than in the Act. In this respect your report said:

"First and foremost, the Committee strongly objects to definition of "qualifying business" and "non-qualifying business" being included in the regulations. While the inclusion of such definitions in the regulations has the advantage of providing a more flexible definition of what constitutes active business, it confers upon the government the power to tax in an arbitrary (and clearly indirect) manner. It is a fundamental principle that the power to tax should be reserved to Parliament alone. Your Committee feels that the definition of what constitutes an active business should be confined to the Act."

Bill C-17 now under study reflects this recommendation by proposing to insert in the Act itself the definition of "active business" and "non-qualifying business" (subclause 38(6)).

The new rate will be applicable immediately for newly formed corporations (subclause 38(8)). Corporations in existence on October 23, 1979 will be subject to the new rules for years commencing after 1979. This will permit corporations in existence on October 23, 1979 to arrange their affairs so that they may benefit from the new reduced rate of 33½% instead of being subjected to the high rate of 48%. It is understood the Minister of National Revenue will be prepared to allow corporations that wish to reorganize in the light of these amendments to change their fiscal year-ends in 1980.

The new reduced rate of tax of 33½% will not be accorded to "specified investment businesses". Specified investment business" is defined in subclause 38(6) to mean a business the principal purpose of which is to derive income from property (including income from rental of real property), unless the corporation employs in that business throughout the year more than five full-time employees excluding (a) shareholders that own 10% or more of the shares and (b) persons related thereto.

professions libérales, qui comprenait à l'origine les médecins, les dentistes, les avocats et les comptables, inclura désormais les vétérinaires et les chiropraticiens.

Cette disposition du bill C-17 signifie que, lorsqu'une corporation verse un dividende, le montant de l'impôt pour lequel l'actionnaire recevra un crédit équivaudra approximativement au montant de l'impôt véritablement payé par la corporation. En conséquence, l'actionnaire se retrouvera à peu près dans la même situation qu'il perçoit un revenu de la corporation sous forme de salaire ou sous forme de dividendes.

Les corporations qui ne répartissent pas les bénéfices dans l'entreprise bénéficieront d'un report de l'impôt puisque le taux d'imposition de 33½% est moins élevé que le taux de l'impôt sur le revenu des particuliers pour les tranches de revenu imposable de plus de \$15,000.

Le Bill C-37 prévoyait que le faible taux d'imposition ne s'appliquerait qu'aux «entreprises admissibles», lesquelles devaient être définies par règlement. Des projets de règlement ont été fournis pour étude. Votre Comité s'est vivement opposé à l'insertion dans le règlement, plutôt que dans la loi, des définitions d'«entreprises admissibles» et d'«entreprises non admissibles». A cet égard, votre rapport disait:

«D'abord et avant tout, le Comité s'oppose fortement à l'insertion dans le règlement des définitions «entreprise admissible» et «entreprise non admissible». Bien que cela ait l'avantage d'assouplir la définition d'une «entreprise exploitée activement», elle confère au gouvernement un pouvoir d'imposition arbitraire (et nettement indirect). En vertu d'un principe fondamental, ce pouvoir doit être réservé exclusivement au Parlement. Votre Comité juge que seule la Loi définisse l'«entreprise exploitée activement».

Le Bill C-17 actuellement à l'étude reflète cette recommandation en proposant d'insérer dans la Loi elle-même les définitions d'«entreprises exploitées activement» et d'«entreprises non admissibles» (paragraphe 38(6)).

Le nouveau taux s'appliquera immédiatement aux corporations nouvellement constituées (*paragraphe 38(8)*). Quant aux corporations qui existaient le 23 octobre 1979, elles seront assujetties aux nouvelles dispositions prévues pour les années commençant après 1979. Cela permettra aux corporations qui existaient le 23 octobre 1979 de s'organiser de manière à profiter du nouveau taux réduit de 33½ p. 100 plutôt que d'être assujetties au taux élevé de 48 p. 100. Il est entendu que le ministre du Revenu national sera disposé à permettre aux corporations désirant se réorganiser en fonction de ces modifications, de changer la date de la fin de leur exercice financier en 1980.

Le nouveau taux réduit d'imposition de 33½ p. 100 ne sera pas étendu aux «entreprises de placement désignées». Celles-ci sont définies au paragraphe 38(6) et désignent une entreprise dont le but principal est de tirer un revenu d'un bien (notamment un revenu provenant de la location de biens immobiliers), à moins que la corporation n'emploie dans l'entreprise tout au long de l'année plus de cinq employés à plein temps, à l'exclusion (a) des actionnaires détenant 10 p. 100 ou plus des actions et (b) des personnes qui leur sont liées.



Several recommendations made by your Committee relating to the small business deduction have not been reflected in Bill C-17. Your Committee's report on Bill C-37 stressed the fact that the requirement of five full-time employees for service corporations was too broad and might cause unnecessary hardship in some instances. For example, firms engaged in the research and consulting fields often have less than five fulltime employees but are required to hire a considerable number of employees for specific projects and on a part-time basis. Such firms should but would not qualify for the small business deduction. Furthermore, the inability to consider a specified shareholder or related persons as full-time employees would be inequitable in the case of closely held family run corporations. There might be situations where a corporation had more than five full-time employees but because some of them were children of the principal shareholders, the corporation would be taxable at the full rate.

Your Committee also suggested that corporations having capital invested or at risk in tangible assets which generate business income should be entitled to the small business deduction.

The Committee feels the Bill C-17 proposals to be a significant improvement. However, the Committee considers the proposals contained in Bill C-17 relating to the small business deduction to be arbitrary and discriminatory (Why should "non-qualifying business" include doctors but not engineers?) and add to the complexity of our income tax system.

#### RECOMMENDATIONS OF THE COMMITTEE RESPECTING BILL C-37

Reference was made earlier in this report to those recommendations of the Committee which have been accepted and reflected in Bill C-17. The following recommendations made with respect to your Committee's study of the subject-matter of Bill C-37 are not reflected in Bill C-17. Several of these recommendations were also made in your Committee's report on Bill C-56 dated June 27, 1978.

1. The investment tax credit should be extended to used aircraft.

The officials from the Department of Finance have indicated that they do not wish to so extend the investment tax credit as it would be too selective and discriminatory. To extend the credit to all used equipment would be too costly and inconsistent with the objectives of the investment tax credit, namely to increase employment in the equipment manufacturing sector and to provide a stimulus for transportation companies to upgrade their assets.

2. Interest on money borrowed to purchase annuities should be deductible.

The Minister has indicated that he is concerned that to allow a current deduction for interest incurred on borrowings to acquire deferred annuities would greatly expand the amounts taxpayers could contribute, without regulated limits,

Plusieurs recommandations formulées par votre Comité au sujet de la déduction fiscale accordée aux petites entreprises n'ont pas été retenues dans le Bill C-17. Le rapport de votre Comité sur le projet de loi C-37 insistait sur le fait que la règle des cinq employés à plein temps pour les sociétés de service était trop large et qu'elle était susceptible d'entraîner des difficultés inutiles dans certains cas. Par exemple, les entreprises œuvrant dans les domaines de la recherche et de la consultation ont souvent moins de cinq employés à plein temps, mais elles sont tenues d'embaucher un grand nombre d'employés à temps partiel pour des projets précis. Ces entreprises devraient pouvoir bénéficier de la déduction accordée aux petites entreprises. De plus, l'interdiction de considérer un actionnaire particulier ou des personnes liées à lui comme des employés à plein temps serait injuste dans le cas des sociétés familiales. Il pourrait arriver qu'une corporation comptant plus de cinq employés à plein temps soit assujettie au plein taux d'imposition parce que certains de ces employés seraient les enfants des principaux actionnaires.

Votre Comité a également proposé que les corporations qui auraient investi des capitaux ou fait des investissements présentant des risques élevés dans des biens tangibles rapportant un revenu d'entreprise devraient être admissibles à la déduction accordée à la petite entreprise.

Le Comité estime que les propositions du Bill C-17 constituent une nette amélioration. Cependant, il considère que celles relatives à la déduction fiscale accordée à la petite entreprise sont arbitraires et discriminatoires—pourquoi les «entreprises non-admissibles» devraient-elles inclure les médecins et non les ingénieurs—et, qu'elles ajoutent à la complexité de notre système fiscal.

#### RECOMMANDATIONS DU COMITÉ CONCERNANT LE BILL C-37

Les recommandations du Comité qui ont été retenues dans le Bill C-17 ont déjà été mentionnées dans le présent rapport. Les recommandations suivantes, faites après l'étude de votre Comité sur la teneur du Bill C-37, n'ont pas été incluses dans le Bill C-17. Plusieurs de ces recommandations avaient également été formulées dans le rapport qu'a présenté le 27 juin 1978, votre Comité sur le Bill C-56.

1. Le crédit d'impôt à l'investissement devrait s'appliquer dans le cas d'avions usagés.

Les fonctionnaires du ministère des finances ont fait savoir qu'ils ne souhaitent pas élargir ainsi le crédit d'impôt à l'investissement, car ils sont d'avis que cette mesure serait trop sélective et discriminatoire. L'application du crédit d'impôt à l'investissement, à tous les biens usagés, serait une mesure trop onéreuse qui ne poursuivrait pas les objectifs du crédit d'impôt à l'investissement, à savoir stimuler l'emploi dans le secteur de la fabrication de matériel et inciter les sociétés de transport à augmenter leur actif.

2. L'intérêt couru sur les sommes empruntées pour acheter des rentes devrait être déductible.

(1) Déductibilité de l'intérêt versé sur les rentes différées—Le Ministre a expliqué qu'il s'inquiète de ce qu'une déduction de l'intérêt couru sur les sommes empruntées pour acheter des rentes différées augmenterait grandement les sommes que

to deferred income schemes. This would be very costly in terms of lost revenues and would be viewed by many as an unjustified tax shelter. This continues to be his view by many as an unjustified tax shelter. This continues to be his view even in recognition of the Committee's recommendation that such annuity payments would be required to commence no later than the date on which the annuitant becomes 75 years of age.

There are means available to taxpayers with security portfolios to obtain a deduction in an indirect manner. Taxpayers without security portfolios will be disadvantaged and in almost all cases they will be taxpayers in the lower income brackets.

3. Interest paid before 1978 on policy loans should increase the adjusted cost basis of a policyholder's interest in a policy.

The officials from the Department of Finance have argued that interest was deductible in cases where loans were taken for business purposes and to permit the addition of interest to the adjusted cost basis of a policyholder's interest in a policy would amount to a double benefit. They asserted there would be a double benefit in respect of interest paid on non-commercial loans if the interest were added to the adjusted cost basis of the policy. The Committee pointed out that it was seeking to have the same treatment given to interest payments made before 1978 as after 1977. That is to say, interest payments made on non-commercial loans should be added to a taxpayer's adjusted cost basis if he or the insurance company can establish proof of payment.

The Committee has heard no satisfactory explanation why taxpayers should not be entitled to increase the adjusted cost basis of their policies if either they or the insurance companies have records available.

The Minister has asked his officials to reexamine this matter to determine whether interest should or should not be added to a taxpayer's adjusted cost basis.

4. There should be no commutation of RRSP benefits at death if the beneficiaries are the children of the deceased; rather, the children should be taxed on the benefits with the option of deferring tax through the purchase of income averaging annuity contracts.

The Bill (subclause 46(3)) provides limited relief. If there is no surviving spouse, the portion of a plan passing to a child or dependant grandchild equal to \$5,000 multiplied by the number of years until the child reaches 26 years of age will be included in the child's income. Dependants dependant on the deceased by reason of physical or mental infirmity will have the full amount included in their income. The Committee feels this relief is not sufficient as in most cases large portions of the RRSP benefits will be taxable in the hands of the deceased at prohibitive rates.

5. Persons receiving any form of disability pension should be entitled to mature their RRSP's before age 60.

The Committee has been advised that consideration is being given to amending the definition of disability in the Canada Pension Plan. The Committee will review carefully these

peuvent verser les contribuables aux régimes de rentes différées, sans tenir compte des limites permises. Cette mesure serait très onéreuse, du point de vue perte de revenu et elle pourrait être considérée par de nombreux contribuables comme étant un abri fiscal injustifié. Le Ministre maintient cette opinion, malgré la recommandation du Comité voulant que les versements de rentes commencent obligatoirement au plus tard le jour où le rentier atteint l'âge de 75 ans.

Les contribuables détenteurs de porte-feuille de titres peuvent obtenir une déduction d'une façon indirecte. Seront, par contre, désavantagés, les contribuables sans porte-feuille de titres qui, dans la plupart des cas, ont des revenus moins élevés.

3. L'intérêt payé avant 1978 sur les prêts sur police devrait augmenter le prix de base rajusté de l'intérêt que possède le détenteur de police sur cette dernière.

Les fonctionnaires du ministère des finances ont soutenu que l'intérêt était déductible, dans les cas où le prêt a été consenti pour des raisons commerciales et que, s'il était permis d'ajouter l'intérêt au prix de base rajusté de l'intérêt que possède le détenteur de police, cela reviendrait à permettre une double déduction. Ils ont fait savoir qu'il y aurait une double déduction pour l'intérêt versé pour un prêt non commercial, si l'intérêt était ajouté au prix de base rajusté de la police. Le Comité a fait savoir qu'il cherchait à faire appliquer le même traitement à l'égard des paiements d'intérêt versés avant 1978 et après 1977. C'est-à-dire que les versements d'intérêt sur les prêts non commerciaux devraient être ajoutés au prix de base rajusté du contribuable, si lui, ou la compagnie d'assurance possède des dossiers faisant état de paiements d'intérêt.

Le Comité n'a pas entendu d'explication valable pour refuser aux contribuables le droit d'augmenter le prix de base rajusté, si eux ou la compagnie d'assurance peuvent fournir les renseignements nécessaires.

Le Ministre a demandé à ses fonctionnaires d'étudier à nouveau cette question, afin d'établir si l'intérêt devrait être ajouté au prix de base rajusté d'une police d'un contribuable.

4. Il ne devrait pas y avoir de transfert des prestations du REER à la mort du rentier, si les bénéficiaires sont ses enfants; ceux-ci devraient être imposés et avoir le choix de différer le paiement de l'impôt, en souscrivant à une rente à versements invariables.

Le projet de loi (paragraphe 46(3)) n'offre qu'un adoucissement relatif. S'il n'y a pas de conjoint survivant, la fraction du total des sommes versées à un enfant ou à un petit enfant, qui est égale au produit obtenu en multipliant \$5,000 par l'excédent du nombre 26 sur l'âge de cette personne à charge, sera incluse dans le revenu de l'enfant. Le plein montant pourra être inclus dans le revenu des personnes qui étaient à la charge du rentier, en raison d'une infirmité mentale ou physique. Le Comité considère que cet adoucissement ne suffit pas, étant donné que, dans la plupart des cas, d'importantes fractions des prestations de REER du défunt seront imposables à des taux prohibitifs.

5. Les personnes recevant une pension d'invalidité devraient pouvoir choisir une échéance antérieure, au moment où elles atteignent l'âge de 60 ans.

Le Comité a été avisé que l'on songe à modifier la définition du terme invalidité dans le Régime de pensions du Canada. Le Comité étudiera soigneusement ces modifications, lorsqu'elles



amendments when presented as it has found that the present definition of disability is too restrictive. The Committee feels that a person receiving any form of disability pension should be entitled to mature his RRSP before reaching age 60. Should they not qualify for a disability pension, they should be entitled to mature their RRSP if their disability "is total and permanent, such as to prevent an employee from continuing active employment, and is so certified by a medical practitioner" (Information Circular 72-13R5 relating to employee's pension plans).

6. Termination payments should qualify for RRSP rollover treatment.

It is often difficult to characterize amounts received by an employee on termination of employment. The amounts may be considered for tax purposes to be retiring allowances or termination payments. It is felt that the same rollover options should be available in respect of both otherwise an employee may find himself subject to unforeseen tax penalties if he makes the wrong determination. The Committee feels that an employee should be entitled to "rollover" a termination payment into an RRSP as well as an IAAC.

7. The recommendations of the Trust Companies Association respecting options available at the maturity of an RRSP should be considered further by the Minister.

The Minister has indicated that all the foregoing recommendations will be carefully considered in the process of developing future tax policy and, where considered appropriate, included in future budgets.

#### Conclusion

The Committee wishes to express its appreciation for the services rendered by Messrs. Charles Albert Poissant and Thomas S. Gillespie.

Your Committee has examined and considered the subject-matter of Bill C-17 in accordance with its terms of reference. Its concerns are noted above but in view of the statements given by the Minister to the Committee and given the Minister's desire to complete passage of the Bill before his forthcoming budget, the Committee recommends to the Senate that the Bill be favourably considered without amendment.

Due to the circumstances related above, we do not recommend any amendments to the Bill.

Respectfully submitted,

*Le président*

Salter A. Hayden

*Chairman*

seront présentées, car on estime que la définition actuelle du mot invalidité est trop restrictive. Le Comité croit que, toute personne qui reçoit une pension d'invalidité devrait avoir droit de mettre à échéance son REER avant d'atteindre l'âge de retraite, elle devrait pouvoir mettre son REER à échéance si l'invalidité «est totale et permanente et qu'elle empêche l'employé d'exercer son emploi et qu'un médecin confirme la chose». (Circulaire d'information n° 72-13R5 concernant les régimes de pension des employés).

6. Les indemnités de cessation d'emploi devraient être transférables à un REER.

Il est souvent difficile de déterminer la nature des prestations reçues par un employé, lors de la cessation d'emploi. Les sommes peuvent être considérées, aux fins d'impôt, comme des allocations de retraite ou des indemnités de cessation d'emploi. On estime que les mêmes possibilités de roulement devraient être accordées en ce qui concerne les deux indemnités, autrement, un employé peut se retrouver assujéti à des pénalités d'impôt non prévues s'il ne classe pas son indemnité dans la bonne catégorie. Le Comité estime qu'un employé devrait pouvoir «transférer» une indemnité de cessation d'emploi à un REER de même qu'à un CRVI.

7. Les recommandations de l'Association des compagnies de fiducie concernant les options offertes à l'échéance d'un REER devraient faire l'objet d'une étude plus pressée du Ministre.

Ce dernier a signalé que toutes les recommandations de cette association seront étudiées soigneusement, lors de l'élaboration d'une politique fiscale future et, le cas échéant, insérées dans les budgets futurs.

#### Conclusion

Le Comité tient à remercier MM. Charles Albert Poissant et Thomas S. Gillespie des services qu'ils ont rendus.

Votre Comité a étudié le bill C-17 conformément à son mandat. Ses préoccupations sont signalées dans les lignes ci-dessus mais, compte tenu des déclarations faites par le Ministre au Comité et du désir du premier de faire adopter le projet de loi avant le budget qui sera présenté mardi prochain, le Comité recommande au Sénat que le projet de loi soit adopté sans amendement.

Dans les circonstances telles que décrites susmentionnées, nous ne recommandons aucun amendement au bill.

Respectueusement soumis,



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 5, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-17, to amend the statute law relating to income tax and to amend the Canada Pension Plan.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have with us today the Honourable John Crosbie, Minister of Finance.

Mr. Crosbie, we are happy you were able to make it. To some extent we have a mutuality of interest, in the sense that we think some amendments are required to Bill C-17, more particularly in relation to term preferred shares, and we feel that you share that interest in the need for amendments. I understand you have a statement that you wish to make today in relation to this.

**The Honourable John C. Crosbie, Minister of Finance:** Thank you very much, Mr. Chairman.

This is my first appearance before this prestigious committee, which strikes fear into the hearts of taxpayers everywhere across the dominion. As you know, your committee has the reputation of having a lot of expertise and being very knowledgeable, so I appear before you with some trepidation. I am sure there will be many other occasions—at least, I hope there will be many other occasions. You never know; if you read what is in the papers this might be the last occasion. Anyway, we got through second reading of the bill last night.

I have a statement I would like to make first, and then if any honourable senators want to ask questions I will do my best to answer. However, I have to warn you that I do not have a great deal of expertise in this area. I have been busy on other matters and I might have to ask for assistance from one of my officials. Perhaps I could just make this statement first.

**The Chairman:** May I just say this before you start, Mr. Minister? Honourable senators, Mr. Crosbie has to return to the House of Commons, because he has a bill that is in Committee of the Whole. He will give us a signal when the time is up, and we will then be prepared to excuse him.

**Hon. Mr. Crosbie:** Thank you, Mr. Chairman.

Honourable senators, first, let me thank you for giving me the opportunity to appear before you today. I have been following your proceedings, and I applaud you for your thorough review of Bill C-17. I also read the report that you tabled on your review of Bill C-37, the bill that preceded this one, as you know.

It is apparent to me, both from your proceedings and from the representation that we have received directly, that it is desirable that certain technical amendments be made with respect to term preferred share measures in Bill C-17.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 5 décembre 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier la teneur du Bill C-17, Loi modifiant le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et modifiant le Régime de pensions du Canada.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui l'honorable John Crosbie, ministre des Finances.

Monsieur Crosbie, dans une certaine mesure, nos intérêts se rencontrent; en effet, nous croyons que certaines modifications doivent être apportées au Bill C-17, plus particulièrement en ce qui a trait aux actions privilégiées à terme. Je crois que vous avez une déclaration à faire à ce sujet.

**L'honorable John C. Crosbie, ministre des Finances:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le président.

C'est la première fois que je m'adresse à votre prestigieux comité qui sème la peur chez tous les contribuables. Comme vous le savez, votre comité a la réputation de très bien connaître son domaine, et ce n'est pas sans une certaine appréhension que je me présente devant vous. Je suis convaincu que ce ne sera pas la dernière fois. Du moins, j'espère qu'il y en aura bien d'autres. On ne sait jamais, selon ce qu'on lit dans les journaux, ce pourrait être la dernière fois. De toute façon, le bill a été adopté en deuxième lecture hier soir.

J'aimerais d'abord faire une déclaration, puis si les honorables sénateurs veulent me poser des questions, je ferai de mon mieux pour y répondre. Toutefois, je tiens à vous dire que je ne m'y connais pas tellement dans ce domaine. J'ai été occupé à d'autres questions et, en conséquence, je devrai peut-être demander l'aide de l'un de mes collaborateurs. Voici donc ma déclaration.

**Le président:** Avant que vous ne commenciez, monsieur le ministre? Honorables sénateurs, M. Crosbie doit retourner à la Chambre des communes parce qu'un de ses projets de loi est examiné en comité plénier. Il nous fera savoir lorsque le temps sera venu, et nous serons donc prêts à l'excuser.

**L'honorable M. Crosbie:** Merci, monsieur le président.

Honorables sénateurs, je tiens d'abord à vous remercier de m'avoir donné l'occasion de m'adresser à vous aujourd'hui. Je lis les délibérations de votre comité et je tiens à vous féliciter de votre étude approfondie du Bill C-17. J'ai pris connaissance également du rapport que vous avez déposé concernant votre étude du Bill C-37, celui qui a précédé le présent projet de loi, comme vous le savez.

Il me semble, à la lumière de vos délibérations et des recommandations que nous avons reçues directement, qu'il est souhaitable d'apporter certaines modifications d'ordre technique aux dispositions du Bill C-17 relatives aux actions privilégiées à terme.

*[Text]*

I intend at the earliest possible opportunity to amend the measures in Bill C-17 to make clear that the provisions of Bill C-37 will apply for the period from November 16, 1978, to October 23, 1979. As a result, any changes to the legislation, other than relieving amendments, appearing in Bill C-17, will have effect only from October 23, 1979. This will be done in the "coming into force" part of the future bill.

If you will bear with me, I will just refer to some of the more important technical amendments so that we can have them on the record.

First, in the definition of "term preferred shares," subparagraph (a)(iii) uses the phrase:

...covenant providing protection with respect to the share.

These words will be modified so that it is more evident which covenants are offensive. A covenant in the nature of a tax adjustment clause will not be an offensive covenant.

Secondly, paragraph (b) addresses the problem of financial institutions securing their investments not directly by guarantee but indirectly by controlling the corporation issuing preferred shares. It establishes that where an owner of a share has control or a contingent right to control of such a corporation, any preferred share issued by the corporation will be a term preferred share. As implied by my earlier comments, the retroactive impact of this paragraph will be removed.

Thirdly, subparagraph (h)(iv) will be modified to clarify that those grandfathered shares or income debentures that have been issued to and owned by a financial institution which have been sold to a non-financial institution will not cease to be grandfathered only because, at a later time, they are sold back to a financial institution other than in the case of a sale by a financial institution after October 23, 1979, with a commitment to repurchase.

Fourthly, the general policy position regarding the grandfathering measures for shares outstanding on November 16, 1978 has been clearly established in Bill C-17 and Bill C-37. Some observations, however, have been made regarding certain limited potential for retroactive implications flowing out of the grandfathering measures. I am going to review this matter to determine if changes to these provisions are justified.

Fifthly, consideration will be given to excluding shares listed on prescribed stock exchanges from the definition of term preferred shares. This will be done by regulation pursuant to paragraph (f).

The committee has been informed that the 5 per cent redemption feature in subparagraph (7)(a)(ii) has been interpreted by Revenue Canada to apply in a cumulative manner and that they will administer the act accordingly. The committee has also been informed that Revenue Canada will administer paragraph (g) and subparagraph (h)(i) of subclause 66(7) to apply only to those kinds of changes contemplated by subparagraphs (h)(ii) to (h)(iv) inclusive. Should it become apparent to your committee that Revenue Canada is not administering

*[Traduction]*

J'entends modifier, dès que possible, le Bill C-17 de façon qu'il soit clair que les dispositions du Bill C-37 s'appliqueront pour la période du 16 novembre 1978 au 23 octobre 1979. En conséquence, tous les changements apportés à la loi, autres que les modifications de remplacement, prévus dans le Bill C-17 entreront en vigueur seulement à compter du 23 octobre 1979. Cette mesure s'appliquera avec l'«entrée en vigueur» du futur projet de Loi.

Si vous me permettez, je vais parler de certaines modifications techniques plus importantes, de sorte qu'elles soient versées au compte-rendu.

D'abord, dans la définition d'«action privilégiée à terme» on utilise, au sous-alinéa a)(iii) l'expression suivante:

...ou convention donnant une garantie à l'égard de l'action.

Cette expression sera modifiée pour que les conventions non admissibles soient définies de façon plus claires. Une convention de la nature d'une disposition de rajustement fiscal ne sera pas interdite par la loi.

Deuxièmement, l'alinéa b) porte sur le problème des institutions financières qui assurent leurs investissements non pas directement par voie de garantie, mais indirectement en acquérant le contrôle de la corporation qui émet les actions privilégiées. L'alinéa stipule que lorsqu'un propriétaire d'une action contrôle la corporation ou a le droit d'en acquérir le contrôle, toute action privilégiée émise par la corporation sera une action privilégiée à terme. Comme je l'ai laissé entendre auparavant l'effet rétroactif de cet alinéa sera supprimé.

Troisièmement, le sous-alinéa h)(iv) sera modifié pour établir clairement que ces actions «protégées» ou ces débetures à revenus émises par un établissement financier qui en a la propriété, qui sont vendues à un établissement autre qu'un établissement financier ne cesseront pas d'être protégées seulement parce que, ultérieurement, elles sont revendues à un établissement financier dans un but autre que la vente par un établissement financier après le 23 octobre 1979 dans le but de racheter ces actions.

Quatrièmement, la politique générale concernant les mesures de protection pour les actions en circulation au 16 novembre 1978 est clairement établie dans les bills C-17 et C-37. Certaines remarques ont cependant été faites concernant les limites imposées au caractère rétroactif découlant des mesures de protection. Je devrai étudier cette question pour déterminer s'il serait justifié d'apporter des modifications à ces dispositions.

Cinquièmement, il faudra songer à exclure les actions inscrites à des bourses particulières de la définition des actions privilégiées à terme. Cette mesure sera effectuée par voie de règlement conformément à l'alinéa f).

Le Comité est informé que Revenu Canada considère que la limite de 5 p. 100 établie au sous-alinéa 7a)(ii) peut être cumulative et que ce ministère appliquera la loi en conséquence. Le Comité est aussi informé que Revenu Canada appliquera l'alinéa 66(7)g) et le sous-alinéa 66(7)h)(i) seulement aux modifications prévues aux sous-alinéas h)(ii) à h)(iv) inclusivement. Si votre Comité se rend compte que Revenu Canada n'applique pas ces dispositions de la façon indiquée, elles seront modifiées en conséquence avec effet rétroactif.



*[Text]*

these provisions in the manner indicated, they will be amended accordingly, and with retroactive effect.

Next let me deal with reduction dividends, section 112. First, subsection 112-2.1—or, as it used to be called in Newfoundland, 2 full point 1 by an honourable member—from Harbour Grace, I think it was, Senator Cook—denies deductions for dividends received on term preferred shares other than those that have not been acquired in the ordinary course of the business carried on by the financial institution. The definition of term preferred shares will be modified so that it is clearer that most common shares are not affected by these measures. As a result, this should significantly remove concerns that have been expressed regarding the scope of this provision.

Secondly, subsection 112(2.2). This subsection requires an amendment to establish that shares issued by financial institutions or its subsidiaries are not term preferred shares. This amendment will be made, and undertakings have already been given to certain financial institutions in this regard.

Should it be apparent that the legislation to be introduced in the December 11, 1979 budget, giving effect to the foregoing undertakings, is incomplete, or should subsequent interpretation thereof by Revenue Canada, the Tax Review Board or the courts not be in accordance with the intent as expressed by these undertakings, further amendments will be introduced in subsequent bills to amend the Income Tax Act.

I should like now to address the broader tax policy issues that your committee has addressed. These relate to certain tax policy items in Bill C-17, Bill C-37 and, indeed, Bill C-56 of the March 31, 1977 budget. With respect to these tax policy issues, I wish to assure you that your recommendations will be carefully weighed in the process of developing future tax policy and, where considered appropriate, included in future budgets. I have, however, some brief remarks to make regarding particular tax policy issues the committee identified.

First, deductibility of interest on deferred annuities. I am concerned that to allow a current deduction for interest incurred on borrowings to acquire deferred annuities would greatly expand the amounts taxpayers could contribute without regulated limits to deferred income schemes. This would be very costly in terms of lost revenues and would be viewed by many as an unjustified tax shelter. I have noted the committee's recommendation that such annuity payments would be required to commence no later than the date on which the annuitant becomes 75 years of age. I continue to have concerns about the tax sheltering opportunities and the problems this would cause.

Secondly, the adjusted cost base of life insurance policies. I appreciate your comments regarding the cost base of life insurance policies with regard to interest paid before 1978. I think there is general agreement that no problem exists with respect to interest incurred on loans taken for business purposes. Both before and after 1978, interest of such loans is not

*[Traduction]*

Maintenant, permettez-moi de traiter de la diminution des dividendes à l'article 112. D'abord, le paragraphe 112(2.1) n'accorde pas les déductions pour dividendes tirés d'actions privilégiées à terme autres que ceux qui n'ont pas été acquis dans le cours normal de l'exploitation d'un établissement financier. La définition des «actions privilégiées à terme» sera modifiée pour établir plus clairement que la plupart des actions ordinaires ne sont pas touchées par ces mesures. Cette décision devrait donc effacer toutes les préoccupations qui ont été exprimées au sujet de l'étendue de cette disposition.

Deuxièmement, voyons le paragraphe 112(2.2). Ce paragraphe nécessite l'adoption d'un amendement visant à établir que les actions émises par un établissement financier ou ses filiales ne sont pas des actions privilégiées à terme. Cet amendement sera adopté, et des mesures ont déjà été prises à cette fin dans certains établissements financiers.

S'il apparaît que la loi qui doit être présentée dans le budget du 11 décembre 1979 et qui met en vigueur les présentes mesures est incomplète ou encore qu'une interprétation de Revenu Canada fasse de même, que si la Commission de révision de l'impôt ou les tribunaux ne sont pas d'accord avec l'esprit de ces mesures, d'autres amendements seront présentés dans des projets subséquents pour modifier la Loi de l'impôt sur le revenu.

J'aimerais maintenant traiter des mesures fiscales plus vastes auxquelles s'est attaqué votre Comité. Ces mesures concernent certaines questions relatives à la politique fiscale contenue dans les Bills C-17, C-37 et en fait C-56 du budget du 31 mars 1977. En ce qui concerne ces questions relatives à la politique fiscale, je tiens à vous assurer que vos recommandations seront sérieusement prises en considération lors de l'élaboration des politiques fiscales futures et le cas échéant, seront incluses dans les prochains budgets. J'aimerais cependant faire certaines remarques brèves en particulier sur les questions relatives à la politique fiscale que le Comité a déterminées.

D'abord, la déduction des intérêts sur les rentes différées. Je sais que le fait de permettre une déduction des intérêts courus sur les emprunts en vue d'acquies des rentes différées ferait augmenter de beaucoup les sommes que les contribuables peuvent verser sans limite à un régime d'impôt différé. Cette mesure serait très coûteuse, car elle ferait perdre beaucoup de recettes et serait considérée par nombre de personnes comme un refuge fiscal injustifié. J'ai pris note de la recommandation suivante du Comité: ces versements de rente devraient être touchés au plus tard à la date à laquelle le rentier atteint l'âge de 75 ans. Je m'inquiète toujours des possibilités de trouver là un refuge fiscal et des problèmes que cela pourrait causer.

J'aborderai en second lieu le prix de base rajusté des polices d'assurance-vie. Je suis d'accord sur ce que vous dites à cet égard pour ce qui est des intérêts versés avant 1978. Il est généralement admis que les intérêts sur les emprunts faits pour des transactions commerciales ne posent aucun problème. Avant et après 1978, ces intérêts ne sont pas ajoutés au prix de



*[Text]*

added to the cost base of the plan since it is a deductible business expense.

In the case of personal loans, I asked my officials to review the matter to determine whether interest should or should not be added to the cost base. I will be examining this issue closely to decide whether, in tax policy terms, interest should or should not be added to the cost base of the policy.

Third, the Registered Retirement Savings Plan commutation of benefit at death. I appreciate the committee's comments regarding the expansion of the amount that may be taxed to a surviving dependent in the event of the death of both parents. My concern in this regard is that the RRSP vehicle should not be viewed as a basis for accumulating assets to be passed between generations. I believe our existing formula will allow handsome amounts, net of tax, to pass to children who are minors or disabled and, therefore, truly dependent.

As indicated in the committee proceedings, my officials will be following the progress of the committee of the House recently formed to review, among other things, the standards of disability used in the administration of the Canada Pension Plan. We will continue to review as well the 60 year age limit for the maturity of an RRSP. I am not sure that committee has been formed yet, but it shall be formed.

With respect to termination payments, I understand the senators' concern is that termination payments should qualify for contributions to Registered Retirement Savings Plans. Under Bill C-17, such payments equal to six months' salary will be regarded as income. This will help check certain abuses. Also, it is reasonable in that employers are able in most if not all cases to give notice of less than six months if they wish to terminate an employee.

Even the tax impact of the six months' pay is lightened since it is eligible for an income averaging annuity contracts. Some might argue that in the circumstances this is very generous. But to go further and also prevent a rollover into an RRSP would be making it more generous still and would reopen opportunities for abuse.

I will, however, be watching this matter closely and will review it. Our concern in this regard is that contributions of these amounts would again broadly extend the base on which taxpayers could contribute to these tax deferral programs arising from events that do not necessarily relate to retirement.

With respect to investment tax credit for used equipment, your committee has suggested that the investment tax credit be extended on a selective basis to certain used aircraft. Aside from the considerable increased costs of extending this measure to used equipment, from a tax policy viewpoint, there are major complexities that would have to be incorporated into the tax law in order to achieve the recommendations of your

*[Traduction]*

base du plan puisqu'il s'agit d'une dépense commerciale déductible.

Pour ce qui est des prêts personnels, j'ai demandé à mes fonctionnaires d'examiner la question pour déterminer s'il faudrait ou non rajouter les intérêts au prix de base. J'étudierai de près ce problème pour trancher la question par rapport aux politiques fiscales.

En troisième lieu, je parlerai de la conversion des avantages du régime enregistré d'épargne-retraite après le décès du titulaire. Je partage les remarques du Comité concernant le relèvement du montant qui peut être imposé lorsqu'une personne à charge survit à ses deux parents. La réserve que j'aurai à cet égard c'est que le REER ne devrait pas être considéré comme un moyen d'accumuler des avoirs devant passer d'une génération à l'autre. Je pense que grâce à notre formule actuelle, des montants importants pourront être transmis nets d'impôt à des enfants mineurs ou invalides et qui sont donc réellement à charge.

Comme l'indiquent les délibérations du Comité, mes fonctionnaires suivront les travaux du Comité de la Chambre qui a été récemment constitué pour examiner entre autres les normes utilisées dans la gestion du Régime de pensions du Canada à propos de l'invalidité. Nous continuerons aussi à examiner la limite à 60 ans de l'échéance d'un REER. Je ne suis pas sûr que ce Comité ait encore été formé, mais il le sera sûrement.

Pour ce qui est des versements de cessation d'une charge ou d'un emploi, les sénateurs voudraient, semble-t-il, qu'on puisse les considérer comme étant des cotisations à des régimes enregistrés d'épargne-retraite. En vertu du Bill C-17, de tels paiements seront considérés comme un revenu s'ils sont équivalents à six mois de salaire. Cela contribuera à freiner certains abus. En outre, cette façon de procéder est fort raisonnable en ce sens que les employeurs sont en mesure, dans la plupart des cas, sinon dans tous les cas, de donner un préavis d'au moins six mois s'ils souhaitent congédier un employé.

La répercussion de ce versement de six mois est atténuée sur le plan de l'impôt, car il peut être versé dans un contrat de rente à versements invariables. Certains pourraient considérer cela très généreux dans les circonstances. Mais aller plus loin et empêcher aussi un transfert dans un REER serait être encore plus généreux et ouvrirait la voie à d'autres possibilités d'abus.

J'examinerai cependant de près cette question. A cet égard, nous craignons que des contributions de ces montants n'élargissent encore de beaucoup la base à partir de laquelle les contribuables pourront contribuer à ces programmes de report de l'impôt à la suite d'événements qui ne se rapportent pas nécessairement à la retraite.

En ce qui concerne les crédits d'impôt à l'investissement pour de l'équipement usagé, votre Comité a recommandé d'étendre ce crédit de façon sélective à certains avions usagés. Outre l'accroissement considérable que représenterait une telle décision au plan des coûts, pour appliquer les recommandations de votre Comité, il faudrait, du point de vue d'une politique fiscale ajouter des éléments assez complexes à la Loi

[Text]

committee. Any new equipment which is placed into a used aircraft will, of course, qualify for the credit.

I understand, Mr. Chairman, that you have had the assistant deputy minister and other officials from my department before you to discuss these matters. They have been discussed in detail, so these are commitments that I can give at this time with respect to these matters. I hope that they will satisfy the committee and that the income tax legislation can be passed, if possible, before next Tuesday because of procedural difficulties we have with several pieces of income tax legislation being before Parliament at the same time.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Minister, I can tell you that the report of this committee will be tabled in the Senate tomorrow. It is then up to the Senate to take charge, and the members of the Senate will decide whether they will proceed with third reading or whether they will wish to refer it back to the committee. If I were going to be an interpreter, I might be inclined to say that they might consider and accept the recommendations of this committee, but do not quote me 99 ½ per cent, or more than that.

The minister has offered to answer any questions that you may care to ask.

**Senator Cook:** Seldom have I heard a Minister of Finance say so much in such a short period of time.

**Hon. Mr. Crosbie:** I feel the same way.

**Senator Lang:** Mr. Chairman, you said any kind of question. In view of the history of the Income Tax Act, namely the mass of amendments of 1959 and the general conceptual muck-up that was perpetrated in 1970, is the minister contemplating a thorough overhaul of this piece of legislation, or considering appointing a royal commission, or otherwise, to study this in the immediate future?

**Hon. Mr. Crosbie:** We have not thought about appointing a royal commission to study this, or anything of that nature at the moment. I have not been there long enough to have had a chance to look at this. There are too many other things that have to be done in a hurry, but I would like to take a look at it during the year to see what I might do. I do not know about the Senate, but unless one spends all his time in this area it is impossible to have any grasp of what the tax law is, which, I think, is very regrettable.

Whether there is any way in which it could be simplified or reviewed, I would certainly like to look at that during the year, Senator Lang.

**The Chairman:** Senator Lang, when you mentioned a royal commission, you should recall that in the late 1940s there was a committee of the Senate which conducted a complete review that led to a rewriting of the Income Tax Act. Of course, it may have been absolutely carved up by the treatment in 1970 and 1971, but I think in the period between the late 1940s and 1970 we had a smoothly working act.

[Traduction]

de l'impôt. Naturellement, tout nouvel équipement placé dans un avion usagé donnera droit à ce crédit.

Monsieur le président, le sous-ministre adjoint et d'autres fonctionnaires de mon ministère ont comparu devant vous pour discuter de ces questions. Ils les ont examinées en détail, et je peux dès à présent m'engager à leur sujet. J'espère que mes promesses pourront satisfaire le Comité, et que la mesure législative concernant l'impôt sur le revenu pourra être adoptée, si possible avant mardi prochain, en raison des difficultés de procédure qui se posent déjà, vu que le Parlement est saisi en même temps de plusieurs mesures législatives relevant du domaine de l'impôt sur le revenu.

Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur le ministre, je peux vous dire que le rapport de ce Comité sera déposé demain au Sénat. C'est ensuite à ce dernier de prendre la relève, et ses membres décideront s'ils veulent passer à la troisième lecture ou s'ils souhaitent renvoyer le projet de loi au Comité. Si j'étais devin, j'aurais tendance à dire qu'ils seraient disposés à accepter les recommandations de ce comité, mais malgré tout, je peux me tromper.

Le ministre se propose de répondre aux questions que vous voudriez lui poser.

**Le sénateur Cook:** J'ai rarement entendu un ministre des Finances en dire tant en si peu de temps.

**L'honorable M. Crosbie:** J'ai la même impression.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, vous avez dit que vous acceptiez toutes sortes de questions. Compte tenu de l'évolution de la Loi de l'impôt sur le revenu, et notamment des multiples modifications qui lui ont été apportées en 1959 et du dur coup qui lui a été porté en 1970, le ministre songe-t-il à réviser en profondeur ce texte de loi ou à constituer une commission d'enquête qui se pencherait sur cette question dans un avenir immédiat?

**L'honorable M. Crosbie:** Jusqu'à présent, nous n'avons pas songé à constituer une commission d'enquête ou à d'autres solutions pour réviser la loi. Je n'ai pas été en poste assez longtemps pour pouvoir l'examiner. Je dois me pencher sur une foule d'autres questions à la hâte, mais j'aimerais y jeter un coup d'œil pendant l'année qui vient pour voir ce que nous pourrions faire. J'ignore comment vous procédez au Sénat, mais à moins d'y consacrer tout son temps, il est impossible de connaître parfaitement la Loi de l'impôt, situation que j'estime déplorable.

Sénateur Lang, j'aimerais certainement me pencher sur la loi au cours de l'année qui vient pour voir si elle pourrait être simplifiée ou révisée.

**Le président:** Sénateur Lang, vous parliez tantôt d'une commission d'enquête. Or vous devriez vous rappeler qu'à la fin des années 40, un comité sénatorial a entrepris une étude en profondeur de la Loi de l'impôt sur le revenu qui en a entraîné une refonte complète. Évidemment, ce travail a peut-être été complètement gâché par les mesures prises en 1970 et



[Text]

**Senator Connolly:** A good Income Tax Act.

**Senator Lang:** We should take advantage of the expertise that is sitting in the Chair now before we might decide not to undertake such a job.

**The Chairman:** You are referring to the minister?

**Senator Lang:** I said the Chair.

**The Chairman:** Well, he is sitting in a chair.

**Senator Connolly:** We are talking about general things now. I can remember times back in the 1940s when even the senior officials from the Department of Finance used to talk about the possibility of having capital gains taxes. Their view at that time was that in this country they were really not warranted and, if they were imposed, their collection might be so heavy as not to make the tax worthwhile. Without revealing budget secrets, can you tell us whether there are any policy considerations being given to that area?

**Hon. Mr. Crosbie:** As you say, it is difficult to answer because of the budget coming down next week. This is an area that certainly will have to be reviewed. There is a tremendous amount of pressure in favour of the capital gains tax being eliminated or changed. As you no doubt are aware, in the platform of the Progressive Conservative Party there are several suggestions for changes in the capital gains tax.

Many people believe—and certainly I would think it is soundly based in principle—that you have to index the capital gains tax, and so on, if the personal income tax rate is indexed. The revenue derived from the capital gains tax is now in the neighbourhood of \$500 million a year. It is a fairly substantial revenue source.

If the capital gains tax were eliminated altogether we would have to bring back a tax on estates or succession duty. We have to have a tax of one kind or another. These things all have to be balanced out. We have been taking a look at them internally, but that is all I can say at the moment. It is certainly an area we want to review.

**Senator Lang:** You say current revenues from the capital gains tax run at \$500 million. What revenues have been lost as a result of the deductibility of capital losses?

**Hon. Mr. Crosbie:** I shall ask Dr. Neufeld to respond to that.

**Dr. E. P. Neufeld, Assistant Deputy Minister, Department of Finance:** That \$500 million figure is net of the loss.

**Senator Lang:** So, the \$500 million figure represents net revenues?

**Dr. Neufeld:** Yes.

**The Chairman:** Are there any other questions?

[Traduction]

1971 mais je crois qu'entre la fin des années 40 et 1970, la loi a pu être appliquée sans anicroche.

**Le sénateur Connolly:** Une bonne Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Lang:** Nous devrions peut-être profiter des connaissances de celui qui occupe le fauteuil avant de décider de ne pas entreprendre une telle réforme.

**Le président:** Vous voulez parler du ministre?

**Le sénateur Lang:** Je veux parler de celui qui occupe le fauteuil.

**Le président:** Le ministre occupe effectivement un fauteuil.

**Le sénateur Connolly:** Nous en sommes maintenant aux généralités. Je me rappelle que dans les années 40, même les hauts fonctionnaires du ministère des Finances parlaient de la possibilité de prélever des impôts sur les gains en capital. Ils considéraient qu'à cette époque, cet impôt n'était pas justifié et que les problèmes posés par la perception annulaient les avantages éventuels. Sans faire de révélations à propos du budget, pouvez-vous nous dire si vous avez songé à adopter de nouvelles politiques dans ce domaine?

**L'honorable M. Crosbie:** Comme vous le dites, il m'est difficile de répondre car le budget sera déposé la semaine prochaine. Nous devons certainement nous pencher sur cette question. Nombreux sont ceux qui exercent des pressions pour que les impôts sur les gains en capital soient supprimés ou modifiés. Comme vous le savez sans doute, le programme du parti progressiste conservateur contient plusieurs projets de modifications à apporter à l'impôt sur les gains en capital.

De nombreux citoyens estiment, et je crois que leurs opinions sont fondées, qu'il faut indexer l'impôt sur les gains en capital à partir du moment où le taux d'impôt sur le revenu personnel est indexé. Cet impôt sur les gains en capital rapporte environ \$500 millions par année. C'est là une source de revenu assez importante.

Si cet impôt était supprimé, il nous faudrait en prélever un autre sur les successions ou les droits de succession. Il faut bien prélever un impôt quelque part et maintenir un équilibre. Nous nous sommes penchés sur le problème et c'est tout ce que je puis dire pour l'instant.

**Le sénateur Lang:** Vous dites que l'impôt sur les gains en capital rapporte actuellement \$500 millions par année. A combien s'est chiffré le manque à gagner attribuable aux déductions pour pertes en capital?

**L'honorable M. Crosbie:** Je demanderais à M. Neufeld de vous répondre.

**M. E. P. Neufeld, sous-ministre adjoint, ministère des Finances:** Les pertes sont exclues de ce montant de \$500 millions.

**Le sénateur Lang:** Ce sont donc là des revenus nets?

**M. Neufeld:** Oui.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?



[Text]

**Senator Connolly:** Is there any feeling that the existence of the capital gains tax has inhibited investment, particularly new investments?

**Dr. Neufeld:** Looking at the Canadian investment figures for both before and after the capital gains tax, it is hard to point to any evidence that investment has been inhibited. The Americans have had a capital gains tax since about 1913.

**Senator Beaubien:** 1917.

**Dr. Neufeld:** Of the 23 OECD countries, Canada's is the second lowest in terms of the relative importance of this type of tax. It is hard to argue along the line that that particular form of the tax has affected such fundamentals as the amount of savings people engage in and the amount of real growth a country experiences.

**Senator Connolly:** It is probably important to think about the difference between investments made by Canadians, both individuals and corporate groups, as against investments made in this country by foreigners. Has the capital gains tax had any impact on either category of investment?

**Dr. Neufeld:** In terms of the attractiveness of Canada to foreign investment, it obviously has been attractive. The size of our current accounts deficit is something of a quick measure of that, because the money to cover that deficit has to come from foreigners. It is also the case, however, that the capital gains tax has not been very burdensome on that kind of investment, partly because of the tax treaties which exist.

**Senator Connolly:** Should the tax treaties be beefed up in that respect?

**Dr. Neufeld:** In relation to the tax treaties we have already signed, it has been beefed up, and the full expectation is that it will be beefed up in those tax treaties which have not yet been signed.

**Senator Connolly:** I gather the ones we have signed are those with the major countries.

**Dr. Neufeld:** We have not yet signed new treaties with the United States or West Germany. We do have a treaty with France, and the one with the United Kingdom is virtually completed. The pattern is that that area of the treaty is being beefed up, resulting in non-residents paying what would be a proper tax on any capital gains they realize in this country.

**Mr. John Haag, Special Adviser, Tax Policy & Legislation Branch, Department of Finance:** Again subject to the terms of the tax treaties, these investors would be taxed on a capital gains basis in their own jurisdictions.

**Senator Connolly:** Yes, but we do not get that.

**Mr. Haag:** No. That is why I say "subject to the tax treaty provisions."

**The Chairman:** Are there any other questions?

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Estimez-vous que l'imposition des gains en capital a découragé les investisseurs, en particulier ceux qui investissent dans les nouvelles entreprises?

**M. Neufeld:** Si l'on considère les montants investis au Canada tant avant qu'après la mise en vigueur de l'impôt sur les gains en capital, il est difficile de prouver que cet impôt a nuï aux investissements. D'ailleurs, un impôt semblable existe aux États-Unis depuis environ 1913.

**Le sénateur Beaubien:** 1917.

**M. Neufeld:** Des 23 pays de l'OCDE, le Canada occupe l'avant-dernier rang en ce qui concerne l'importance relative de ce genre d'impôt. Il est difficile d'affirmer que cet impôt particulier a eu des répercussions sur des questions fondamentales comme le montant des économies qu'engage la population et le taux de croissance réel que connaît un pays.

**Le sénateur Connolly:** Il est sans doute important de souligner la différence qui existe entre les investissements des Canadiens, tant ceux des particuliers que ceux des sociétés, par rapport aux investissements étrangers dans notre pays. L'impôt sur les gains en capital a-t-il eu des répercussions sur l'une ou l'autre de ces catégories d'investissement?

**M. Neufeld:** Il est évident que sur le plan des investissements étrangers, le Canada demeure attrayant. L'importance du déficit de nos comptes courants exige des mesures immédiates parce que les sommes nécessaires pour couvrir ce déficit doivent venir de l'étranger. Il est aussi vrai, cependant, que l'impôt sur les gains en capital n'a pas été très lourd sur ces investissements, dû en partie aux traités fiscaux qui existent actuellement.

**Le sénateur Connolly:** Les traités fiscaux devraient-ils être plus sévères à cet égard?

**M. Neufeld:** En ce qui concerne les traités fiscaux que nous avons déjà signés, ils sont plus sévères et l'on s'attend à ce que tous les traités fiscaux qui n'ont pas encore été signés soient également plus sévères à cet égard.

**Le sénateur Connolly:** Je présume que les traités déjà signés sont ceux qui ont été conclus avec les pays importants.

**M. Neufeld:** Nous n'avons pas encore signé de nouveaux traités avec les États-Unis ni avec l'Allemagne de l'Ouest. Nous avons un traité avec la France et celui que nous avons avec le Royaume-Uni est pratiquement terminé. Les dispositions des traités, en ce domaine, sont rendues plus exigeantes, de sorte que les non-résidents paieront un impôt raisonnable sur tout gain en capital qu'ils réalisent dans notre pays.

**M. John Haag, conseiller spécial, Direction de la législation sur la politique de l'impôt, ministère des Finances:** Ici encore, sous réserve des dispositions des traités fiscaux, ces investisseurs seraient assujettis à l'impôt sur les gains en capital dans leur propre pays.

**Le sénateur Connolly:** Oui, mais nous ne touchons pas ces sommes.

**M. Haag:** Non. C'est la raison pour laquelle je dis «sous réserve des dispositions des traités fiscaux.»

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

[Text]

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, I think the minister has covered the points we had in mind. As far as I am concerned, I think there is nothing else except to thank him for his appearance.

**The Chairman:** Mr. Minister, it is nice to find that the thinking of this committee parallels your thinking on the question of the need for amendments. It is also interesting and worthy of comment, in a beneficial way, that you are so ready to recognize that and to propose to do something about it.

**Hon. Senators:** Hear, hear.

**Hon. Mr. Crosbie:** Being a minister in a minority government sharpens one's mind wonderfully.

**The Chairman:** I conclude from that remark, Mr. Minister, that you stand in favour of minority governments.

**Hon. Mr. Crosbie:** Not forever; for a short period.

**The Chairman:** You have already heard the thanks of the committee, and I want to thank you very much for your appearance.

**Senator Lang:** I am wondering, Mr. Chairman, whether the minister bought himself a new pair of shoes for next Tuesday night.

**Hon. Mr. Crosbie:** Yes, I got myself a pair of sealskin mukluks.

The minister and his officials withdrew.

**The Chairman:** Honourable senators, I had thought that we might deal with the report on Bill C-20 this afternoon. I think now we should put that over until tomorrow morning. That will give our experts and myself more opportunity to examine the draft report and make sure that it is in the best presentable form, such that it will most likely attract your support.

It is important that we deal with that report tomorrow morning, and for that meeting we will revert to the hour of 9.30 a.m. At the opening of the sitting of the Senate tomorrow afternoon I shall table the report on Bill C-17. The translation will not be ready until tomorrow morning. Following the tabling of that report, I propose to give a short explanation of the scope of the report and its interpretation of the bill.

I think at that time I should also refer to the minister's appearance here and what may be concluded from that appearance. From there on, the bill is in the hands of the Senate. The bill is at the second reading stage, and Senator Lang is carrying the adjournment. The question as to how it moves along in the first instance rests with him, and I would not dare ask him which course he intends to take. That is up to his judgment. Depending on that decision, and if there is not any lengthy debate, it is quite conceivable that the bill might even, with leave, get third reading tomorrow. If not it would get it on Tuesday. But if it is to be Tuesday, then that might involve our sitting on Tuesday afternoon, because this is a bill that should be given royal assent as soon as possible.

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, à mon avis, le ministre a répondu aux questions que nous avions soulevées. Pour ma part, je n'ai pas d'autres questions et je tiens à remercier le ministre d'avoir bien voulu comparaître.

**Le président:** Monsieur le ministre, il est bon de savoir que vous partagez les idées du Comité quant aux modifications qui s'imposent. Il est aussi intéressant, et il vaut la peine de le souligner, que vous êtes prêt à reconnaître cette nécessité et à proposer des mesures à cet égard.

**Des voix:** Bravo.

**L'honorable M. Crosbie:** Le fait d'être ministre dans un gouvernement minoritaire aide certainement à rendre l'esprit plus vif.

**Le président:** J'en conclus, monsieur le ministre, que vous êtes en faveur des gouvernements minoritaires.

**L'honorable M. Crosbie:** Pas pour toujours. Pour une brève période.

**Le président:** On vous a déjà fait part des remerciements du Comité et je désire moi-même vous remercier d'avoir bien voulu comparaître.

**Le sénateur Lang:** Je me demande, monsieur le président, si le ministre s'est acheté une nouvelle paire de chaussures pour mardi prochain.

**L'honorable M. Crosbie:** Oui, je me suis acheté une paire de mukluks en peau de phoque.

Le ministre et ses fonctionnaires se retirent.

**Le président:** Honorables sénateurs, j'avais pensé que nous pourrions étudier le rapport sur le projet de loi C-20 cet après-midi, mais il vaudrait peut-être mieux le remettre à demain matin. Cela nous permettra, à nos spécialistes et moi-même, d'étudier davantage le projet de rapport et de nous assurer que sa présentation est la meilleure possible afin qu'il obtienne votre appui.

Il est important que nous étudions ce rapport demain matin, et, pour cette séance, nous allons revenir à l'horaire de 9 h 30. Je déposerai le rapport sur le projet de loi C-17 à la séance du Sénat de demain après-midi. La traduction ne sera pas prête avant demain matin. Après le dépôt de ce rapport, j'ai l'intention de donner une brève explication sur sa portée ainsi que sur l'interprétation qu'il fait du projet de loi.

Je pense que je devrais maintenant parler aussi de la comparution du Ministre et des conclusions que l'on peut tirer de ses propos. Dorénavant, le bill se trouve entre les mains du Sénat, il subit la deuxième lecture et le sénateur Lang s'occupe du renvoi. La question de savoir comment le bill progresse dépend de lui et je n'oserais pas lui demander quelle mesure il entend prendre: c'est à lui de juger. Compte tenu de sa décision, et s'il n'y a pas de débat prolongé, il est possible que le bill puisse même—en ayant obtenu la permission—subir la troisième lecture demain. Sinon, cela ira à mardi et si tel est le cas, il est fort probable que nous ayons à revenir dans l'après-midi, car il s'agit d'un bill qui doit recevoir la sanction royale aussitôt que possible.



[Text]

**Senator Cook:** Let us dispose of it tomorrow, and then we can have a happy weekend.

**The Chairman:** You are sitting close enough to Senator Lang to be able to help move it along. Then I should tell you that on Tuesday, following our meeting tomorrow morning, I would expect that the report on Bill C-20 would be approved, and then we can turn it over to the translator. Therefore, it should be ready on Tuesday to be tabled and for the necessary explanation to be given. Then it will be in the hands of the Senate to decide as to how it moves along. We will have done our job.

On Tuesday we will also deal with the non-profit corporations and we expect to have a couple of witnesses on that. I do not think that that will present any problems that we cannot handle expeditiously.

I think that that, Senator Roblin, pretty well completes our obligations, although I should say that there may be debate on second reading of the bank bill, but it has not as yet reached us. That debate may not take place until after the Christmas recess. I do not know; it depends on the course that the bill takes.

So there is the program of work for next week and we are delivering you in time for a happy Christmas recess, the length of which this committee does not control.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, that is a very satisfactory recital that you have made, and I would like, if I may be allowed to do so, to express my real appreciation of the work of the committee in disposing of the bills the government wishes to pass as soon as possible, in such an expeditious way. They were dealt with without in any way slighting the important matters that the committee was dealing with.

So, Mr. Chairman, if I may be allowed to do so, I would like to thank you for the work done by the committee. The committee has worked very hard indeed.

**The Chairman:** Thank you.  
The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Je suggère que l'on s'en occupe demain, ainsi nous pourrons passer une bonne fin de semaine.

**Le président:** Vous êtes suffisamment proche du sénateur Lang pour l'aider à faire avancer le bill. Je dois vous dire que mardi, à la suite de notre séance de demain matin, j'espère que le rapport sur le bill C-20 sera approuvé et que nous pourrons l'envoyer aux traducteurs. Par conséquent, le bill devrait être prêt mardi à être déposé et expliqué. Ensuite, il incombera au Sénat de décider de la manière dont il doit progresser. Nous auront fait notre travail.

Mardi prochain, nous aborderons également la question des sociétés à but non-lucratif et nous espérons avoir avec nous deux ou trois témoins. Je ne pense pas que cette question pose de problèmes particuliers, nous pourrons donc la traiter rapidement.

Donc je pense que cela, sénateur Roblin, termine nos obligations; je dois quand même ajouter qu'il pourrait y avoir un débat à la deuxième lecture du bill sur les banques, mais il ne nous a pas encore été soumis. Ce débat sera peut-être remis jusqu'après le congé de Noël. Je ne sais pas. Cela dépendra de la manière dont progressera le bill en question.

C'était donc le programme de travail de la semaine prochaine, et nous vous libérerons à temps pour passer un bon congé de Noël dont nous ignorons la durée.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le Président, ce que vous venez de dire est fort agréable et j'aimerais, si vous me le permettez, exprimer mes remerciements au Comité pour avoir traité avec pareille diligence les bills que le gouvernement voulait faire adopter le plus rapidement possible. En effet, il les a examinés efficacement, sans perdre de vue d'aucune manière les questions importantes qui lui ont été soumises.

Donc, Monsieur le Président, si vous le permettez, j'aimerais remercier le Comité pour le travail qu'il a effectué car, il a travaillé ferme.

**Le président:** Merci.  
La séance est levée.











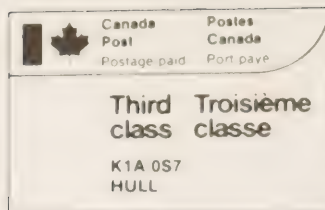












If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
à l'Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

#### WITNESSES—TÉMOINS

The Honourable John Crosbie, Minister of Finance.

*Department of Finance:*

Dr. E. P. Neufeld, Assistant Deputy Minister;

Mr. John Haag, Special Advisor, Tax Policy & Legislation  
Division.

L'honorable John Crosbie, ministre des Finances.

*Ministère des Finances:*

M. E. P. Neufeld, sous-ministre adjoint;

M. John Haag, conseiller spécial, Division de la politique et  
de la législation de l'impôt.



First Session  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, December 6, 1979

Le jeudi 6 décembre 1979

Issue No. 15

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

Fascicule n° 15

### Second and Final Proceedings on:

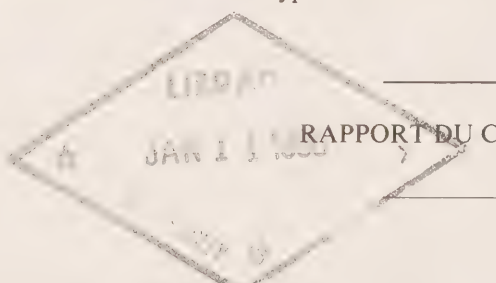
### Deuxième et dernier fascicule concernant:

The subject-matter of Bill C-20, "An Act to amend the Income Tax Act to provide a tax credit in respect of mortgage interest and homeowner property tax"

La teneur du Bill C-20, «Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'accorder un crédit d'impôt à l'intérêt hypothécaire et à l'impôt foncier»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable D. Roblin, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur D. Roblin

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 1, 1979:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Roblin, P.C., for the Honourable Senator Hayden, moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-20, intituled: “An Act to amend the Income Tax Act to provide a tax credit in respect of mortgage interest and homeowner property tax”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was,—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1979:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Roblin, C.P., pour l'honorable sénateur Hayden, propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-20, intitulé: «Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'accorder un crédit d'impôt à l'intérêt hypothécaire et à l'impôt foncier», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 6, 1979  
(23)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to discuss the following:

The subject-matter of Bill C-20, "An Act to amend the Income Tax Act to provide a tax credit in respect of mortgage interest and homeowner property tax".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Roblin and Walker. (11)

*In Attendance:* The following members of the advisory staff. Messrs. T. Gillespie and C. A. Poissant.

The Committee continued with its discussions of the draft report following which it was moved by the Honourable Senator Cook that the Report, as revised by the Committee, be tabled in the Senate by the Chairman.

At 11:00 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

*ATTEST:*

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 6 DÉCEMBRE 1979  
(23)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

La teneur du bill C-20, «Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'accorder un crédit d'impôt à l'intérêt hypothécaire et à l'impôt foncier».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Roblin et Walker. (11)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif. MM. T. Gillespie et C. A. Poissant.

Le Comité poursuit son étude du projet de rapport, après quoi l'honorable sénateur Cook propose que le rapport, tel que révisé par le comité, soit déposé au Sénat par le président.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*



## REPORT OF THE COMMITTEE

## RAPPORT DU COMITÉ

## STANDING SENATE COMMITTEE

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT

## ON

## DES

## BANKING, TRADE &amp; COMMERCE

## BANQUES ET DU COMMERCE

## REPORT ON THE SUBJECT-MATTER

## RAPPORT SUR LA TENEUR

## OF BILL C-20

## DU BILL C-20

**"AN ACT TO AMEND THE INCOME TAX ACT TO PROVIDE A TAX CREDIT IN RESPECT OF MORTGAGE INTEREST AND HOMEOWNER PROPERTY TAX"**

**«LOI MODIFIANT LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU AFIN D'ACCORDER UN CRÉDIT D'IMPÔT À L'INTÉRÊT HYPOTHÉCAIRE ET À L'IMPÔT FONCIER»**

DECEMBER 6, 1979

le 6 DÉCEMBRE 1979

On Wednesday, October 29, 1979, Bill C-20, intituled "An Act to amend the Income Tax Act to provide a tax credit in respect of mortgage interest and homeowner property tax" received first reading in the House of Commons. This Bill is intended to implement the Ways and Means Motion relating to the Income Tax Act tabled by the Minister of Finance on October 25, 1979.

C'est le mercredi 29 octobre 1979 que le Bill C-20, intitulé «Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'accorder un crédit d'impôt à l'intérêt hypothécaire et à l'impôt foncier» a été présenté en première lecture à la Chambre des communes. Ce bill a pour objectif d'appliquer la motion des voies et moyens déposée par le ministre des Finances, le 25 octobre 1979 relativement à la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

By resolution of the Senate on November 1, 1979, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce was authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill in advance of the Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

Une résolution du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 1979 autorise son Comité permanent des banques et du commerce à examiner et à considérer l'objet du bill avant que celui-ci ne lui soit transmis.

In accordance with the Order of Reference, your Committee has received and considered the said Bill C-20 arising from the Ways and Means Motion and in connection with such consideration has engaged the services of Mr. Charles Albert Poissant, C.A. of Thorne Riddell & Co., Chartered Accountants, and retained as its counsel, Mr. Thomas S. Gillespie of Ogilvy, Renault. The Committee has discussed the Bill with officials from the Department of Finance, Mr. R. Alan Short, Director, Tax Policy Legislation and Mr. Vern Krishna, Chief, Tax Policy and Legislation Branch.

Conformément à l'ordre de renvoi, le Comité a pris connaissance du Bill C-20 consécutif à la motion des voies et moyens, et pour ce faire a engagé à son service M. Charles Albert Poissant, C.A., de la Société Thorne Riddell et Co., comptables agréés, et il a fait appel à un expert-conseil, M. Thomas S. Gillespie, de Ogilvy, Renault. Le Comité a étudié le bill avec de hauts fonctionnaires du ministère des Finances, en l'occurrence, M. R. Alan Short, directeur de la Division de la législation sur la politique de l'impôt, et M. Vern Krishna, de la même division.

The Committee has made a detailed examination of the provisions of the Bill and their application. The Committee has not dealt with nor does it intend to report on the principle of the Bill.

Le Comité a examiné avec soin les dispositions du projet de loi et leur domaine d'application, mais il n'a pas abordé la question du principe dont il s'inspire et il n'a pas l'intention de le faire.

## GENERAL

## GÉNÉRALITÉS

This Bill introduces two tax credits for Canadian resident homeowners. According to the officials of the Department of Finance, 1.5 million Canadians will benefit from the property tax credit. Furthermore, 2.3 million will benefit from the mortgage interest tax credit.

Ce bill propose que les propriétaires fonciers canadiens bénéficient de deux exonérations fiscales. D'après les chiffres fournis par le ministère des Finances, 1.5 million de Canadiens pourront ainsi bénéficier du crédit d'impôt foncier, et 2.3 millions des crédits d'impôt à l'intérêt hypothécaire.

In summary, Bill C-20 will operate as follows:

Every Canadian resident owning a qualified home will be entitled to a tax credit of \$250 a year to assist him in paying his property taxes and will obtain a tax credit equivalent to 25% of mortgage interest paid during the year up to a maximum of \$1,250. Tax credits aggregating \$1,500 will be available when the plan is in full operation, that is in 1982.

One-quarter of the annual amount of such tax credits may be claimed by those entitled thereto in 1979, one-half in 1980, three-quarters in 1981, and the full amount of the said credits will be available in 1982 and thereafter.

### PROPERTY TAX CREDIT

The property tax credit will not be related to the amount of property taxes payable by a taxpayer on a qualified home. Rather, it will take the form of a credit of \$250 (when the credit is fully matured) regardless of the amount of property taxes paid or not.

### MORTGAGE INTEREST CREDIT

Interest on the following types of debt obligations will be eligible:

- (a) Loans, whether secured by the home of the taxpayer or not, outstanding on or before September 18, 1979, to the extent that they were used to finance the acquisition of, or a major alteration or addition to, a qualified home.
- (b) New loans taken out after September 17, 1979, that are in the form of a mortgage or similar debt obligation secured by the qualified home. These loans will qualify to the extent that they are used to finance the acquisition of, or a major alteration or addition to, such home.

Loans to renew or refinance loans described above that were originally taken out for acquisition of, or a major alteration or addition to, the home will also be eligible. Such loans taken out after September 17, 1979, would have to be in the form of a mortgage or similar debt obligation secured by the home, in order to qualify. However, the principal amount of the new loan cannot be greater than the principal amount of the replaced indebtedness on the same qualified home.

Alternations or additions costing less than \$5,000, house furnishing and normal repair and maintenance expenditures, such as those for painting and redecorating, will not be eligible for the purposes of this measure.

Interest that is already deductible and not otherwise refundable in computing the taxpayer's income as an expense to earn income, will not be eligible for the mortgage interest credit.

The mortgage interest credit will apply to any self-contained dwelling unit located in Canada that was ordinarily occupied by the taxpayer during the year and was owned by the

En résumé, le Bill C-20 s'appliquera comme suit:

Tout résident canadien propriétaire d'un logement déclaré admissible, aura droit à un crédit d'impôt de \$250 par an pour l'aider à payer l'impôt foncier, et il bénéficiera d'un crédit d'impôt équivalant à 25% de l'intérêt hypothécaire annuel jusqu'à concurrence de \$1,250. Il sera donc possible, dès la mise en application complète de ce programme, soit en 1982, de totaliser des crédits d'impôt d'un montant de \$1,500.

D'ici là, les ayant-droit pourront bénéficier pour 1979 d'un quart du montant annuel de ces crédits de la moitié pour 1980 et des trois quarts pour 1981; à partir de 1982, l'exonération fiscale sera égale au total prévu.

### CRÉDIT D'IMPÔT FONCIER

Le crédit d'impôt foncier ne sera pas proportionnel aux impôts fonciers que le contribuable est tenu de payer pour un logement admissible. Il se présentera sous la forme d'un crédit de \$250 (lorsqu'il est complètement échu) compte non tenu des impôts fonciers acquittés ou non.

### CRÉDIT D'IMPÔT POUR INTÉRÊT HYPOTHÉCAIRE

L'intérêt versé sur les dettes suivantes peut être déduit:

- (a) Les prêts, cautionnés ou non par le logement du contribuable, qui ont été contractés avant ou le 18 septembre 1979 à condition qu'ils aient servi à financer l'achat d'un logement admissible ou à y effectuer une modification ou un «rajout».
- (b) Les prêts contractés après le 17 septembre 1979 sous forme de prêts hypothécaires ou de dettes obligatoires similaires garantis par le logement admissible. Les intérêts versés pourront être déduits dans la mesure où les prêts sont destinés à financer l'acquisition d'un logement, à le modifier ou à l'agrandir.

Les prêts à renouveler ou à refinancer décrits ci-dessus, contractés pour acheter, modifier ou agrandir le logement sont également admissibles. Pour être admissibles, les prêts contractés après le 17 septembre 1979 doivent être des prêts hypothécaires ou des dettes obligatoires analogues garanties par le logement. Toutefois, le montant principal d'un nouvel emprunt ne peut dépasser le montant principal de la dette «substituée» à acquitter sur le même logement.

Les modifications ou agrandissements dont le coût est inférieur à 5,000 dollars, l'ameublement et les réparations normales ainsi que les dépenses d'entretien, comme la peinture et la décoration, ne sont pas admissibles.

Les intérêts déjà déductibles qui ne sont pas remboursables autrement dans le calcul du revenu imposable, comme les frais engagés concourant au revenu gagné du contribuable ne sont pas admissibles au crédit d'impôt hypothécaire.

Le crédit d'impôt hypothécaire s'applique à n'importe quel logement autonome acheté et habité pendant l'année par un contribuable canadien. Par logement on entend un logement



taxpayer. A home will include a single family dwelling and a self-contained dwelling within, or as part of, a multiple-unit residential building, such as a semi-detached house, a duplex, or a condominium apartment. No specific reference is made in the Bill to mobile homes. The Minister has indicated in his statement of September 17, 1979 that qualified mobile homes will be included. Similarly, the Department of National Revenue has indicated in the form to be completed by eligible taxpayers that mobile homes will qualify. The Committee is not entirely confident that this is the better interpretation and suggests specific reference be made in the Bill to mobile homes.

Only one house per family will be eligible for the credit. This would be the house where the family ordinarily resides. The secondary residence of the family, such as a cottage, will not be eligible for the measure.

Where the taxpayer moves during the year, each consecutive housing unit owned and occupied by the taxpayer during the year will be eligible for the appropriation portion of the credit subject to the overall allowable limit.

Spouses will be permitted to split the mortgage interest credit and the property tax credit between themselves in any agreed-upon manner, provided the total amount claimed does not exceed the allowable limits.

The following anomalies have come to the attention of the Committee:

- (1) Both credits will be available to individuals sharing ownership in a qualified home to be shared between them equally without regard to their respective ownership interests in the home (subparagraphs 122.3(1)(b)(i)(B) and 122.3(2)(a)(ii) as proposed by subclause 2(1) of the Bill).
- (2) A mortgage interest credit for the full year will be available for a homeowner who moves from a qualified home which is not subject to a mortgage and acquires another home which he mortgages. This is in contrast with a tenant moving from rented premises to a home on which he places a mortgage. In the latter case, he would only be entitled to a fraction of the credit represented by the number of full months he owned the home (paragraph 2(7)(a)).
- (3) No credit is available in respect of interest paid by a separated spouse if he makes payment on behalf of his former spouse who occupies and owns the home.
- (4) No credit is available in respect of interest paid by one spouse when the house is owned by the other.
- (5) No credit is available in respect of interest paid during the reconstruction period after a qualified home has been destroyed or unfit for occupation.

It is recommended consideration be given to introducing amendments in the future to eliminate these anomalies but with retroactive effect.

unifamilial autonome ou encore un logement faisant partie d'un immeuble résidentiel comme une maison mitoyenne, un duplex ou un appartement en condominium. Le cas des maisons mobiles n'a pas été envisagé dans le projet de loi. Le Ministre a indiqué dans sa déclaration du 17 septembre 1979 que celles qui sont admissibles seront prises en compte. De même, le ministère du revenu national indique dans le formulaire à remplir par les contribuables admissibles que les maisons mobiles sont admises. Le Comité n'est pas très sûr qu'il s'agisse là de la meilleure interprétation que l'on puisse donner de cette disposition et il est d'avis qu'il faudrait préciser la question des maisons mobiles dans le projet de loi.

Chaque famille ne pourra faire entrer en compte qu'un seul logement, à savoir sa résidence habituelle. La résidence secondaire, un chalet d'été par exemple, ne sera pas prise en considération.

Si le contribuable déménage pendant l'année, chaque logement supplémentaire qu'il achètera et qu'il occupera au cours de l'année en cause sera admissible jusqu'à concurrence des limites permises.

Les conjoints pourront partager le crédit d'impôt hypothécaire et le crédit d'impôt foncier à leur convenance, pourvu que le montant réclamé ne dépasse pas le montant admissible.

Le Comité a relevé les anomalies suivantes:

- (1) Pourront se partager ces crédits d'impôt les particuliers ayant acheté conjointement un logement admissible sans qu'il soit tenu compte de leur part d'acquisition dans le logement (sous-alinéa 122.3(1)(b)(i)(B) et 122.3(2)(a)(ii), comme il est proposé au paragraphe 2(1) du projet de loi).
- (2) Le propriétaire qui déménage d'un logement admissible non grevé d'une hypothèque et qui en achète un autre avec hypothèque pourra réclamer au crédit d'impôt hypothécaire pour toute l'année. C'est le contraire que se passe lorsqu'un locataire déménage pour habiter un logement sur lequel il prend une hypothèque. Dans ce dernier cas, il n'aura droit qu'à une partie du crédit d'impôt équivalent au nombre de mois entiers pendant lesquels il aura été propriétaire (alinéa 2(7)(a)).
- (3) Aucun crédit d'impôt ne pourra être réclamé sur les intérêts versés par une personne qui vit séparé de son conjoint si elle effectue les paiements au nom de ce dernier qui occupe et possède le logement.
- (4) Aucun crédit d'impôt ne pourra être réclamé pour les intérêts versés par le conjoint non propriétaire du logement.
- (5) Aucun crédit d'impôt ne pourra être réclamé pour les intérêts versés pendant la période de reconstruction d'un logement admissible qui a été détruit ou a cessé d'être habitable.

Nous recommandons d'envisager l'adoption de modifications rétroactives qui permettent de supprimer ces anomalies.



## CONCLUSION

Your Committee wishes to express its appreciation for the services rendered in the review of the Bill by Messrs. Charles Albert Poissant and Thomas S. Gillespie.

Your Committee has examined and considered the subject-matter of Bill C-20 in accordance with its terms of reference and, except as noted above, has no comment to make on the Bill.

Respectfully submitted,

SALTER A. HAYDEN,  
*Chairman.*

## CONCLUSION

Le Comité remercie MM. Charles Albert Poissant et Thomas S. Gillespie de l'aide qu'ils ont bien voulu lui apporter dans l'examen du projet de loi.

Le Comité a étudié le projet de loi C-20, conformément à son mandat et, sous réserve des remarques susmentionnées, n'a pas d'autres commentaires à faire.

Respectueusement soumis,

*Le président,*  
SALTER A. HAYDEN.

---



















First Session  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**Banking, Trade  
and Commerce**

**Banques et du  
commerce**

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, December 11, 1979

Le mardi 11 décembre 1979

Issue No. 16

Fascicule n° 16

**Complete Proceedings on:**

Bill S-7, "An Act respecting  
Canadian non-profit corporations".

**Seul et unique fascicule concernant:**

Bill S-7, «Loi régissant les  
sociétés canadiennes sans but lucratif».

REPORT OF THE COMMITTEE

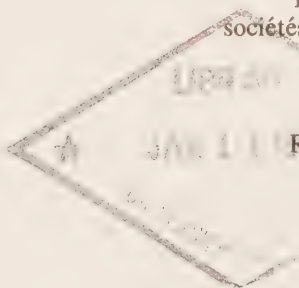
RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable D. Roblin, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur D. Roblin

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
Desruisseaux	Smith
*Flynn	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 6, 1979:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senator resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Murray, for the second reading of the Bill S-7, intituled: "An Act respecting Canadian non-profit corporations".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Walker, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Roblin, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 6 novembre 1979:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Walker, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Murray, tendant à la deuxième lecture du Bill S-7, intitulé: «Loi régissant les sociétés canadiennes sans but lucratif».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Walker, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Roblin, C.P., que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 11, 1979

[Text]

(24)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:30 a.m. to consider the following:

Bill S-7, "An Act respecting Canadian non-profit corporations"

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Balfour, Barrow, Beaubien, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*), and Walker. (13)

*In Attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

## WITNESSES:

Mr. Gary M. Gurbin, Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs.

*Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. F. H. Sparling, Director, Corporations Branch;

Mr. R. D. Viets, Chief, Legal Division.

*Canadian Jewish Congress:*

Mr. Saul Hayes, Legal Consultant, Q.C.

*TransCanada Telephone System:*

Mr. P. E. Vivian, Legal Counsel & Director, Government Relations;

Mr. I. C. Lindsay, Conference Calling Product Manager;

Ms. J. Smith, Assistant Product Management;

Mr. R. R. Porter, Assistant Director, Government Relations.

Following the opening statements, the Committee proceeded directly to the examination of the witnesses with respect to the above Bill.

At 12:20 the Committee adjourned further consideration of the Bill until the rise of the Senate, later this day.

3:50 p.m.

(25)

At 3:50 p.m. the Committee resumed.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*), and Walker. (11)

*In Attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

The Committee proceeded to further consider the Bill assisted therein by the departmental officials who were present at the morning meeting.

At 4:30 p.m. the Committee proceeded *in camera*.

Following discussion, and upon motion of the Honourable Senator Beaubien, it was *Resolved* to report the said Bill

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 11 DÉCEMBRE 1979

[Traduction]

(24)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 30 pour étudier:

Le bill S-7, «Loi régissant les sociétés canadiennes sans but lucratif».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Balfour, Barrow, Beaubien, Connolly, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*), et Walker. (13)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, secrétaire légiste et conseiller parlementaire.

## TÉMOINS:

M. Gary M. Gurbin, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations.

*Ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. F. H. Sparling, directeur, Direction des corporations;

M. R. D. Viets, chef, Direction du contentieux.

*Congrès juif canadien:*

M. Saul Hayes, conseiller juridique, c. r.

*Réseau téléphonique transcanadien:*

M. P. E. Vivian, conseiller juridique et directeur, Relations gouvernementales;

M. I. C. Lindsay, directeur de la convocation des conférences;

M<sup>me</sup> J. Smith, adjointe à la gestion de la production;

M. R. R. Porter, directeur adjoint, Relations gouvernementales.

Après les déclarations préliminaires, le Comité entreprend directement l'interrogation des témoins concernant le bill susmentionné.

A 12 h 20, le Comité met fin à son étude du bill jusqu'à l'ajournement du Sénat un peu plus tard dans la journée.

A 15 h 50, le Comité reprend ses travaux.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Molson, Roblin, Smith (*Colchester*), et Walker. (11)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, secrétaire légiste et conseiller parlementaire.

Le Comité reprend l'étude du bill avec l'aide des hauts fonctionnaires du ministère qui étaient présents à la séance du matin.

A 16 h 30, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

Après discussion et sur motion de l'honorable sénateur Beaubien, il est *décidé* de faire rapport du bill sans amende-

without amendment, but that the Chairman would give a short explanation to the Senate upon presentation.

At 4:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

*ATTEST:*

ment mais que le président donne de brèves explications au Sénat sur présentation.

A 16 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*



## REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, December 11, 1979

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill S-7, intituled: "An Act respecting Canadian non-profit corporations", has, in obedience to the order of reference of Tuesday, November 6, 1979, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Salter A. Hayden  
*Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 11 décembre 1979

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel on a renvoyé le bill S-7, intitulé: «Loi régissant les sociétés canadiennes sans but lucratif», a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 6 novembre 1979, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président*  
Salter A. Hayden

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 11, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-7, respecting Canadian non-profit corporations, met this day at 10.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us for consideration this morning Bill S-7. This represents the third time that we have had this legislation before us. We had it once as Bill S-3, once as Bill S-4, and now as Bill S-7. We hope that this time its route, after it leaves us, will not be interfered with.

Appearing from the department is Mr. Gary Gurbin, who is the Parliamentary Secretary to the minister. On my left is Mr. Sparling, who is Director, Corporations Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs. Mr. Gurbin has an opening statement to make, after which we will proceed to hear some submissions.

**Mr. G. M. Gurbin, M. P., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs:** Honourable senators, I thank you for the opportunity to make an opening statement detailing the government policies that are expressed in Bill S-7. Like its predecessors, Bill S-3 and Bill S-4. Like its predecessors, Bill S-3 and Bill S-4, which died on the order paper, this bill attempts to eliminate misconceptions about non-profit corporations, dispense with superfluous informalities and to make the administration of the law more efficiency.

If I may be permitted to go into some detail, let me describe what I see as the general policies that underly the major provisions of the bill.

First, the proposed law is applicable to all federal non-profit corporations, whether these are governed by a special act, Part II of the Canada Corporations Act or the Board of Trade Act.

Secondly, wherever possible the bill parallels closely the corresponding provisions of the Canada Business Corporations Act.

Thirdly, it continues the policy of barring a non-profit corporation from issuing any shares, and it also distinguishes between charitable corporations and membership corporations.

Fourthly, the bill treats a charitable corporation as similar to a corporation that distributes its securities to the public, whereas a membership corporation is treated much like a closely held or a private business corporation.

Fifthly, a non-profit corporation is clearly empowered to carry on business and to earn profits, provided that the profits are applied only to further its non-profit activities.

Sixthly, where a charitable corporation is liquidated and dissolved, its remaining assets must be distributed pursuant to its articles or to another non-profit corporation which has

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 11 décembre 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été renvoyé le bill S-7, Loi régissant les sociétés canadiennes sans but lucratif, se réunit aujourd'hui à 10 h 30 pour étudier ledit projet de loi.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, pour la troisième fois nous avons à étudier ce matin un projet de loi qui a porté successivement les numéros S-3, S-4 et aujourd'hui S-7. Nous espérons que cette fois aucun obstacle ne s'opposera à ce qu'il soit adopté après avoir été étudié ici.

Le témoin du ministère est M. Gary Gurbin, secrétaire parlementaire du ministre. A ma gauche se trouve M. Sparling, directeur de la Direction des corporations au ministère de la Consommation et des Corporations. M. Gurbin désire faire une déclaration préliminaire après laquelle nous entendrons quelques mémoires.

**M. G. M. Gurbin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la consommation et des corporations:** Honorables sénateurs, je vous remercie de me donner l'occasion de faire une déclaration préliminaire sur les principes qui ont inspiré la rédaction du bill S-7. A l'instar des bills S-3 et S-4 qui l'ont précédé et qui sont morts au Feuilleton, ce projet de loi cherche à dissiper les fausses conceptions qui circulent sur les sociétés sans but lucratif, à éliminer certains vices de forme et à permettre une administration plus efficace de la loi.

Vous me permettez d'être plus précis et de vous énoncer les principes généraux qui me paraissent inspirer les dispositions essentielles du bill.

Tout d'abord, ce projet de loi s'applique à toutes les sociétés fédérales sans but lucratif, qu'elles soient régies par une loi spéciale, conformément à la Partie II de la Loi sur les corporations du Canada ou par la Loi sur les chambres de commerce.

Deuxièmement, les rédacteurs du bill ont cherché à ce que les dispositions du bill correspondent le plus possible à celles de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

Troisièmement, ce projet de loi entérine la pratique interdisant à une société sans but lucratif d'émettre des actions, et établit aussi une distinction entre les sociétés de bienfaisance et les sociétés mutuelles.

Quatrièmement, aux termes du bill, une société de bienfaisance est apparentée à une société qui distribue ses titres dans le public, tandis qu'une société mutuelle est davantage traitée comme une société commerciale privée dont les titres ne sont pas largement diffusés.

Cinquièmement, une société sans but lucratif est clairement habilitée à exercer un commerce et à toucher des profits, à condition que ces derniers soient appliqués exclusivement à l'expansion de ces activités sans but lucratif.

Sixièmement, lorsqu'une société de bienfaisance est liquidée ou dissoute, les avoirs qui lui restent doivent, conformément à sa constitution être distribués aux membres ou à une autre



*[Text]*

similar purposes of which a court approves. If it is a membership corporation, however, its remaining property must be distributed pursuant to its articles, or, if there are no express provisions in its articles, then rateably to the existing members at the time of liquidation and dissolution.

Lastly, the bill adopts almost word for word the formal procedures of the Canada Business Corporations Act. This will facilitate compliance by corporate officers, their legal advisers and auditors, and it will render more efficient administration by departmental officials.

The aim of the department in preparing this bill has not been to further regulate non-profit corporations, but, rather, it has been to recognize the practical needs of those corporations within the general policy framework of federal corporation law. This is in line with the department's consistent advocacy of a modest role for corporation laws. That is, they should achieve a fair balance of interest between management and the members or shareholders in the wider context of the public interest. They should not dictate what a corporation should do, or, aside from compliance with the corporation law formalities, how it should achieve its social and its economic purposes. Thus, the non-profit corporations bill is designed to allow each corporation to determine its purposes, its policies and its organization, and to establish its overall legitimacy.

In closing, I hope I have been able to explain the purpose and the underlying philosophy of this bill, and I welcome any questions honourable senators may have.

**The Chairman:** Honourable senators, I should tell you that quite a record of this bill has already been made, not only with respect to speeches made in the Senate chamber on the two earlier bills but also with respect to hearings conducted by this committee. The committee reported Bill S-3 and Bill S-4. With respect to Bill S-3, we made 73 amendments. Some of those amendments dealt with the French text, some being very substantive. You will recall that the Red Cross Society had problems regarding voting. You will also recall a provision under which, in certain circumstances, in a membership corporation a member who dissented from the decision that was made and who voted against the proposal was entitled to have his interest evaluated. I think the expression I used during the committee hearings was that he could "demand his marbles and go home." We corrected that. The ability to dissent is still there, but the right to claim a proportionate share of his interest in the membership corporation just because he dissents was one of the substantive changes.

With respect to Bill S-4, there were over 40 amendments.

**Senator Connolly:** Of the first group of amendments, how many were accepted?

**The Chairman:** They were all accepted; they were all incorporated in Bill S-4. Regarding Bill S-4, there were over 40 amendments. Possibly one or two were substantive, but the

*[Traduction]*

société sans but lucratif dont les objectifs sont semblables, mais sur autorisation d'un tribunal. S'il s'agit d'une société mutuelle, cependant, le reste de ses biens doit être distribué conformément à sa constitution ou, si aucune disposition de celle-ci n'a prévu le cas, répartis proportionnellement entre les sociétaires existants à la date de la liquidation ou de la dissolution.

Enfin, le bill adopte presque mot pour mot les procédures de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Les dirigeants des sociétés, leurs conseillers juridiques et leurs vérificateurs auront ainsi moins de difficulté à respecter la loi qui sera par ailleurs mieux administrée par les fonctionnaires des ministères.

En préparant ce bill, le ministère ne voulait pas imposer de nouveaux règlements aux sociétés sans but lucratif, mais cherchait plutôt à reconnaître leurs besoins concrets dans le cadre général de la législation fédérale sur les sociétés. Il s'inscrit donc dans la ligne des efforts constants du ministère en vue de diminuer le rôle des lois visant les sociétés, pour qu'elles arrivent ainsi à équilibrer assez justement les intérêts de la direction et des sociétaires ou actionnaires dans le contexte plus large de l'intérêt public. Ces lois ne devraient pas dicter à une société ce qu'elle a à faire ni, abstraction faite du respect des formalités de la loi, lui dire comment atteindre ses objectifs sociaux ou économiques. Bref, ce projet de loi sur les sociétés sans but lucratif vise à ce que chaque société puisse fixer ses objectifs, sa politique et son organisation, et établir sa légitimité d'ensemble.

Je conclus en espérant vous avoir mieux fait comprendre les objectifs et l'inspiration de ce bill. Les questions que les honorables sénateurs voudront me poser sont maintenant les bienvenues.

**Le président:** Honorables sénateurs, je dois vous rappeler que tout un dossier a déjà été constitué au sujet de ce bill, dossier qui comprend non seulement nos discours prononcés au Sénat à propos des deux versions antérieures, mais également le compte rendu des audiences que ce Comité a tenues, puisqu'il a fait rapport sur les bills S-3 et S-4. Nous avons recommandé 73 modifications du projet de loi S-3: certaines visaient le texte français et d'autres portaient sur des questions de fond. Vous vous souviendrez que la Société de la croix-rouge avait soulevé des problèmes au sujet du vote; vous vous souviendrez aussi d'une disposition en vertu de laquelle dans certaines circonstances le sociétaire d'une société mutuelle qui s'opposait à une décision prise et qui votait contre la proposition avait le droit de faire évaluer sa part. Je crois même avoir dit, pendant les audiences du Comité, qu'il pourrait «demander le compte de ses bills et rentrer chez lui.» Nous avons modifié cela. Le droit à la dissuasion demeure, mais un sociétaire dissident n'a plus le droit de demander sa part des avoirs de la société mutuelle.

En ce qui concerne le bill S-4, il y a eu plus de 40 amendements.

**Le sénateur Connolly:** Dans le premier groupe d'amendements, combien ont été acceptés?

**Le président:** Ils l'ont tous été et ont été incorporés au bill S-4. En ce qui concerne ce dernier, il y a eu plus de 40 amendements. Il est possible qu'un ou deux aient concerné des



**[Text]**

others dealt with language problems and the French translation.

With respect to Bill S-7, there are approximately six amendments. They are necessary amendments if you wish to pay any respect to language and clarity, but they are not in the category of substantive amendments.

**Senator Connolly:** Is that six out of the 40 recommended?

**The Chairman:** No, these are new amendments.

**Senator Connolly:** These were made by the department?

**The Chairman:** With respect to Bill S-4, some of the amendments were recommended by the committee and some were proposals by the departmental officials. They were all incorporated in Bill S-7. However, there are six further amendments that are not substantive.

**Senator Connolly:** Before we go to that, would it be convenient for Mr. du Plessis, or someone, to give us the dates on which the committee reported to the Senate on these earlier bills?

**The Chairman:** Mr. Sparling has copies of the reports.

**Senator Connolly:** I take it the Senate is the only house that has dealt with this bill and its predecessors?

**The Chairman:** That is right.

**Mr. F. H. Sparling, Director, Corporations Branch, Department of Consumer & Corporate Affairs:** The House of Commons gave first reading to Bill S-3 and Bill S-4, but they never got past second reading.

**The Chairman:** So the answer I gave to your question is correct.

**Mr. Sparling:** Bill S-3 was reported to the Senate on March 21, 1978, Bill S-4 was reported to the Senate on November 21, 1978.

**Senator Walker:** On this particular bill, there are only a few words changed in order to make the language more proper, isn't that it, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Walker:** There is no change in substance?

**The Chairman:** I think a copy of a statement has been distributed to you indicating the nature of the amendments, but they are what I would call language changes. One of them, if I recall correctly, deals with a change to get away from the decimal system of entitlement to a subclause. They have created a new subclause by number, which reminds me of what the Minister of Finance said last Wednesday when he was referring to a section of the Income Tax Act. I think the section he referred to was 2.1. He then added the expression: "In Newfoundland we would call it 2 full-point 1." So, one of the amendments simply deals with that situation. In other words, it is doing a little housekeeping.

**Senator Smith (Colchester):** Mr. Chairman, on that point, do I understand that none of the clauses will make use of the term "decimal so-and-so"?

**[Traduction]**

problèmes de fond mais les autres traitaient de problèmes de langue et de la traduction française.

En ce qui concerne le bill S-7, il y a eu environ six amendements. Il s'agit d'amendements nécessaires à la clarté et à la précision du libellé mais qui n'apportent pas de changements de fond.

**Le sénateur Connolly:** Il y en a eu six sur les quarante recommandés?

**Le président:** Non, ce sont là de nouveaux amendements.

**Le sénateur Connolly:** Ils ont été effectués par le ministère?

**Le président:** En ce qui concerne le bill S-4, certains ont été recommandés par le Comité et certains ont été proposés par les fonctionnaires du Ministère. Ils ont été tous incorporés au bill S-7. Toutefois, il y a six autres amendements qui ne portent pas sur le fond.

**Le sénateur Connolly:** Avant de les examiner, serait-il possible à M. du Plessis ou à quelqu'un d'autre de nous fournir les dates auxquelles le Comité a fait rapport au Sénat de ces premiers bills?

**Le président:** M. Sparling a des copies des rapports.

**Le sénateur Connolly:** Je suppose que le Sénat est la seule Chambre qui se soit occupée de ce bill et de ses prédécesseurs?

**Le président:** C'est exact.

**M. F. H. Sparling, directeur, direction des Corporations, Consommation et Corporations:** La Chambre des communes a procédé à la première lecture des bills S-3 et S-4 mais ceux-ci n'ont jamais franchi l'étape de la deuxième lecture.

**Le président:** Donc, la réponse que j'ai donnée à votre question est exacte.

**M. Sparling:** Il a été fait rapport du bill S-3 au Sénat le 21 mars 1978 et du bill S-4 le 21 novembre 1978.

**Le sénateur Walker:** En ce qui concerne ce dernier bill, il n'y a eu que quelques mots de modifiés pour utiliser des expressions plus précises, n'est-ce pas monsieur le président?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Walker:** Il n'y a pas eu de modifications de fond?

**Le président:** Je pense qu'une copie de la déclaration indiquant la nature des amendements vous a été distribuée mais il s'agit de ce que j'appellerais des modifications de langue. Si mes souvenirs sont exacts, l'une d'elles a trait au numérotage décimal des articles et paragraphes. Ils ont créé un nouveau paragraphe en utilisant un nombre; cela me rappelle ce qu'a déclaré le ministre des Finances mercredi dernier lorsqu'il faisait allusion à un article de la loi de l'impôt sur le revenu. Je pense qu'il s'agissait de l'article 2.1. Il a alors ajouté: à Terre-Neuve, nous l'appellerions 2 point 1. Un des amendements ne traite donc que de cela. Il procède en quelque sorte à une mise au net.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Monsieur le président, à ce sujet, dois-je comprendre qu'aucun des articles n'utilise le terme «virgule et tel ou tel chiffre».

[Text]

**The Chairman:** That is right.

**Senator Smith (Colchester):** That is a big improvement.

**The Chairman:** I think it is about time, especially if one takes a look at the Income Tax Act.

**Senator Smith (Colchester):** Yes, I have.

**Senator Walker:** Mr. Gurbin explained it all very thoroughly, or reviewed it very thoroughly. I thought he had used the speech I gave in the house the other evening, but I guess he did not because he was more thorough.

**Senator Connolly:** Don't be so modest.

**Senator Walker:** There is really nothing to discuss this morning except the few changes in nomenclature.

**The Chairman:** There are two submissions that have been made.

**Senator Walker:** There are two new submissions?

**The Chairman:** Yes. Mr. Saul Hayes has filed a brief. I think a copy has been distributed to members of the committee. Would you come forward, Mr. Hayes?

**Mr. Saul Hayes, Q.C., Executive Director Vice-president, and Legal Consultant, Canadian Jewish Congress:** Mr. Chairman, I would like to thank you personally for the trouble you took to arrange my presence at this meeting. I should also like to thank honourable senators for, I hope, a careful examination of the points I wish to raise.

May I say at the outset that my position is narrowed down solely to charitable organizations and not at all to the generality of non-profit organizations, be they membership or other types. I shall deal simply with charitable organizations which, I imagine, most honourable senators are aware of. The word "charity" embraces four main aspects of voluntary activity. They are not enumerated in any statute law, but they do appear in regulations and in the common law from which Revenue Canada derives its answers. We have no law of our own other than that of the rather ancient, common law with jurisprudential additions from the nineteenth century on.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, before the witness proceeds, I should like to ask the witness to identify himself. We know who Mr. Hayes is, because he has appeared before us before, but I wonder whether for the record he should not identify himself and his organization so that we will be clear on the source of the testimony he will be giving.

**Mr. Hayes:** I have been Executive Director and Vice-President of the Canadian Jewish Congress for 35 years. I am presently their legal consultant. In appearing before you today, I appear only as legal consultant to the Congress, but I should like to assure you that various people in various charitable organizations have a point of view on this aspect of the law relating to charitable organizations similar to mine. While I have no mandate to speak for them, I dare say it would be very easy to verify the statement that the principal leadership of

[Traduction]

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Il s'agit là d'une grosse amélioration.

**Le président:** Je crois qu'il était temps de l'apporter, en particulier si on jette un coup d'œil à la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Oui.

**Le sénateur Walker:** M. Gurbin a tout expliqué parfaitement ou a procédé à un examen très approfondi. Je pensais qu'il avait utilisé les termes que je lui avais indiqués à la Chambre l'autre soir, mais il n'a pas dû le faire parce qu'il est plus minutieux.

**Le sénateur Connolly:** Ne soyez pas si modeste.

**Le sénateur Walker:** Il n'y a vraiment rien à discuter ce matin, à part quelques modifications dans la nomenclature.

**Le président:** Deux mémoires ont été présentés.

**Le sénateur Walker:** Il y a eu deux nouveaux mémoires?

**Le président:** Oui, M. Saul Hayes en a présenté un. Je pense qu'un exemplaire a été distribué aux membres du Comité. Voulez-vous approcher, monsieur Hayes.

**M. Saul Hayes, directeur exécutif vice-président et conseiller juridique, congrès juif canadien:** Monsieur le président, je voudrais vous remercier personnellement de m'avoir permis d'assister à la présente réunion. Je voudrais également remercier les honorables sénateurs d'avoir examiné attentivement, je l'espère, les questions que je désire soulever.

Puis-je préciser au départ que ma position se limite uniquement aux sociétés de bienfaisance et non aux sociétés sans but lucratif en général, qu'il s'agisse de sociétés mutuelles ou autres. Je vais m'occuper simplement des sociétés de bienfaisance que connaissent je présume les honorables sénateurs. Le mot «bienfaisance» englobe quatre aspects principaux d'activités bénévoles. Ils ne sont énumérés dans aucune législation mais figurent dans les règlements et le Common law d'où Revenue Canada tire ses réponses. Nous n'avons en propre aucune loi autre que le Common law, auquel on a procédé à des adjonctions jurisprudentielles à partir du dix-neuvième siècle.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, avant que le témoin poursuive, j'aimerais lui demander de s'identifier. Nous connaissons M. Hayes parce qu'il a déjà comparu devant nous mais je me demande s'il ne serait pas opportun qu'il s'identifie et présente son organisme pour le procès-verbal afin de préciser la source des témoignages qu'il nous fournira.

**M. Hayes:** J'ai été directeur exécutif et vice-président du Congrès Juif canadien pendant 35 ans. À l'heure actuelle, j'en suis le conseiller juridique. En comparaisant devant vous aujourd'hui, je ne le fais qu'à titre de conseiller juridique du Congrès mais j'aimerais vous donner l'assurance que diverses personnes et sociétés de bienfaisance ont un point de vue semblable au mien en ce qui concerne l'aspect de la loi relatif à ces sociétés. Bien que n'ayant pas été mandaté pour parler en leur nom, j'ose dire qu'il serait très facile de vérifier la



[Text]

charitable organizations in somewhat distressed over parts of this bill, which I will refer to in due course.

**Senator Walker:** But you are here this morning on your own, are you, Mr. Hayes?

**Mr. Hayes:** I am here representing the Canadian Jewish Congress, but not any other charitable organization.

**Senator Connolly:** And you are a member of the bar in Montreal?

**Mr. Hayes:** Yes. I should add, however, that I have not practised for some 30 years.

**Senator Connolly:** You will find a lot of us in that category.

**Mr. Hayes:** I hope more profitably than in my case. I have had the pleasure of meeting a number of the senators previously on different aspects of the work of the Senate, but this is the first time I have appeared before you in connection with this matter—and rather belatedly, too. Strictly speaking, I should be declared somewhat in default for not having come before you in connection with the two predecessor bills. This matter did not come to our attention until receipt of this paper entitled “Detailed Background Paper for the Canada Non-Profit Corporations Bill,” which was received from the Association of Voluntary Agencies in Canada, specifically the council of that body whose responsibility it is to advise on matters affecting the voluntary sector of society.

The main purpose of this bill is the protection of the public. Again, I want to stress that I am talking only about that section of the non-profit group that is deemed charitable and which cannot operate to give receipts valid for income tax deductibility unless they are registered with the Department of National Revenue. The branch of the Department of National Revenue charged with administering charitable organizations is very strict in terms of what has to be done, and since 1977 has imposed upon a charity the obligation of making an annual statement, and that statement is available to the public. For your interest, that is Form 3010 of the regulations of Revenue Canada.

At the bottom of page 11 of the background paper, the three objectives of the bill are set out. I do not propose to deal with either the first or second of those objectives or proposals. While they are both important, I have no quarrel with either.

Before dealing with the third, I might say that while this background paper relates to the predecessor bill, Bill S-4, I am told that both Bill S-4 and Bill S-7, which is now before your committee, are textually very much the same, with the result that the references in this paper applicable to Bill S-4 are equally applicable to Bill S-7.

The background paper goes on to distinguish between charitable organizations which carry on their activities primarily for the benefit of the public and membership corporations, and so forth. Again I want to stress, at the risk of being tedious, that my interest today is solely related to the charitable organizations and not membership organizations.

[Traduction]

déclaration selon laquelle la direction des sociétés de bienfaisance est quelque peu engoissée par certaines parties du présent bill auxquelles je me référerai en temps opportun.

**Le sénateur Walker:** Mais vous êtes ici ce matin à titre personnel, n'est-ce pas?

**M. Hayes:** Je représente le Congrès juif canadien, mais aucune autre société de bienfaisance.

**Le sénateur Connolly:** Et vous êtes membre du barreau à Montréal?

**M. Hayes:** Oui. Je dois ajouter toutefois que j'ai cessé d'exercer ma profession depuis quelque 30 ans.

**Le sénateur Connolly:** Vous verrez que vous n'êtes pas le seul dans cette catégorie.

**M. Hayes:** J'espère que leur situation est plus profitable que la mienne. J'ai déjà eu le bonheur de rencontrer un certain nombre de sénateurs dans le cadre de divers travaux du Sénat, mais c'est la première fois que je témoigne devant votre Comité sur cette question—et un peu tard par surcroît. A vrai dire, je devrais être considéré comme défaillant, puisque j'ai manqué à l'appel lors de l'étude des deux bills précédents. Nous n'avons pris connaissance de cette question qu'au moment où nous avons reçu le document intitulé «Exposé détaillé sur la loi sur les sociétés canadiennes à but non lucratif» lequel nous a été envoyé par l'association des organismes bénévoles du Canada, plus particulièrement par le conseil de cet organisme à qui il incombe de renseigner les intéressés sur des questions touchant le secteur bénévole de la société.

Le but principal du projet de loi est la protection du public. Encore une fois, je le répète, je parle uniquement de cet élément du groupe de sociétés à but non lucratif dit de bienfaisance, lequel ne peut remettre de reçus aux fins de déductions d'impôt à moins d'être enregistré auprès du ministère du Revenu national. La direction de ce ministère chargé des sociétés de bienfaisance est très sévère sur le plan des modalités et, depuis 1977, elle oblige les organismes en cause à présenter un rapport annuel auquel le public a accès. Pour les intéressés, le rapport se rédige au moyen de la formule 3010 établie par suite du règlement de Revenu Canada.

Au bas de la page 11 de l'exposé précité, les trois objectifs du projet de loi y sont énoncés. Je me propose de ne discuter ni du premier ni du deuxième objectif, car même s'ils sont importants, je n'ai rien à redire à leur sujet.

Avant d'aborder le troisième objectif, je me permets de signaler que même si l'exposé porte sur le Bill S-4 précédent, les allusions au projet de loi s'appliquent également au Bill S-7, car on m'a dit que le Bill S-4 et le Bill S-7 présentement à l'étude par votre comité sont textuellement très semblables.

L'exposé, donc, établit la distinction entre les sociétés de bienfaisance qui exercent leurs activités essentiellement dans l'intérêt du public et les sociétés mutuelles. Au risque de me répéter, je m'intéresse aujourd'hui uniquement aux sociétés de bienfaisance et non aux sociétés mutuelles.



## [Text]

Further on in that paragraph, it states:

The third and final strategic objective is to make the proposed law applicable to all federal nonprofit corporations—

Here I am in the position, rather cynically, of repeating what we used to say at mock parliaments; that is, that the proposed proposition is both new and useful. Unfortunately, the new part is not useful and the useful part is not new. Given the rigorous examination of applications, there is sufficient protection in the present law, both for the general public as well as individual contributors; and I might say, parenthetically, that it is part of the registration procedure that, on dissolution of the corporation, the assets of that corporation must be given to an analogous type of charity. No charity can obtain a registration number without its bylaws and, indeed, laterally, without the letters patent stating that, on dissolution of the corporation, the assets must be distributed to a like charitable organization. That is one point of the protection.

The second point of the protection lies in the obligation, three months after the financial year of the charitable organization, to make a full disclosure of its income and how it expended that income. Added to that is the regulation which I referred to earlier as Form No. T3010, which makes it obligatory to file a much more amplified statement of the purposes of the organization, what it has done with its funds and how it has husbanded the resources given to it by the public.

This is called Public Information Return, Registered Charities. My point, as I stated in my brief, perhaps a little harshly, is that there is a certain supererogation in that, instead of simplifying, we are adding unnecessary ideas and concepts. Unless the legislators agree to abolish what is now in the regulations of Revenue Canada respecting charitable organizations, then Bill S-7 merely re-states those matters without having done anything more to protect the public than presently appertains.

**The Chairman:** If I may interject, Mr. Hayes, there are very stringent requirements in the Income Tax Act in connection with registration and information to be supplied to the Department of National Revenue. All of that information is private; is that right?

**Mr. Hayes:** No, that is not right. The regulation resulting in Form T3010 makes that information public. As a matter of fact, that regulation states that it has to be made public. Anyone can review that information.

**Senator Connolly:** Broadly speaking, is it not better to have these provisions in legislation rather than in regulations?

**Mr. Hayes:** I would say so, but I do not think it is useful to have both.

**Senator Connolly:** Regulations can readily be changed, whereas once an act is passed it is difficult to bring about amendments.

## [Traduction]

Plus loin dans le paragraphe précité, on dit:

Enfin, le troisième et dernier objectif serait d'appliquer la future loi à toutes les sociétés fédérales à but non lucratif...

Me voici dans la situation, plutôt bizarre d'avoir à répéter ce que nous disions dans des séances simulées de parlement, savoir que la proposition avancée est à la fois nouvelle et utile. Malheureusement, la nouvelle partie n'est pas utile et la partie utile n'est pas nouvelle. Compte tenu de l'étude minutieuse des demandes, le public en général de même que les contribuables particuliers sont suffisamment protégés en vertu de la présente loi; et je pourrais ajouter, entre parenthèses, que selon une des modalités d'enregistrement, au moment de la dissolution d'une société, les avoirs de cette dernière doivent être transmis à une société de bienfaisance analogue. Aucune société de bienfaisance ne peut obtenir un numéro d'enregistrement sans les règlements qui s'y appliquent et, en fait, sans les lettres patentes déclarant que, au moment de la dissolution de la société, les avoirs doivent être distribués à une société de bienfaisance analogue. Voilà un élément de protection.

Le deuxième élément de protection tient à l'obligation des sociétés de bienfaisance de produire dans les trois mois suivant la fin de leur exercice financier, un état financier complet. De plus, les sociétés sont tenues par le règlement auquel j'ai fait allusion auparavant au titre de la formule n° T3010, de présenter un exposé beaucoup plus détaillé des objectifs de l'organisme, des dépenses de ce dernier et de la façon dont il administre les ressources provenant du public.

C'est ce qu'on appelle la déclaration publique de renseignements des organismes de charité enregistrés. Comme je l'ai fait remarquer dans mon mémoire, de façon un peu brusque, peut-être, on fait preuve d'une certaine surérogation en ce sens que, plutôt que de simplifier les choses, nous ajoutons des idées et des concepts inutiles. A moins que les légistes acceptent de supprimer les dispositions du Règlement de Revenu Canada relatives aux sociétés de bienfaisance, le Bill S-7 n'est rien de plus qu'une répétition de ce règlement et n'ajoute rien à la protection du public.

**Le président:** Si vous me permettez, Monsieur Hayes, la Loi de l'impôt sur le revenu renferme des mesures très rigoureuses quant à l'enregistrement des sociétés et à l'information qu'elles doivent fournir au ministère du Revenu national. Tous ces renseignements sont privés, n'est-ce pas?

**M. Hayes:** Non, ce n'est pas le cas. Le règlement qui a établi la formule T3010 rend cette information publique. En fait, le règlement stipule que le public doit y avoir accès. Tout le monde peut l'examiner.

**Le sénateur Connolly:** En gros, ne vaut-il pas mieux que ces dispositions soient prévues dans la loi plutôt que dans le règlement?

**M. Hayes:** J'abonderais dans ce sens, mais je ne crois pas qu'il soit utile qu'elles paraissent dans les deux.

**Le sénateur Connolly:** Les règlements peuvent être modifiés rapidement, alors que la loi, une fois adoptée, est difficile à amender.

[Text]

**Mr. Hayes:** This is not the nub of my objection; rather, it is an ancillary one. The nub of my objection is in relation to clause 20 of the bill, which deals with the matter of membership lists.

Before coming to that, I want to respond to the chairman's point, and in doing so I wish to refer to the department's Information Circular on Registered Charities, which is enumerated as No. 77-14, dated June 20, 1977.

In the circular it indicates the necessity for information to be communicated, and it indicates that every organization has to lodge with the regional office of the Department of National Revenue, for public disclosure, an affidavit by a person who wishes to see this information. So all that is contained in this is for the public. In fact, it is called public information.

**The Chairman:** May I see it?

**Mr. Hayes:** By all means. A registration number can be revoked if a registered charity fails to comply with both the necessity of filing this return and filing the other one to which I referred and which is the normal return of business transacted during the year. So it is public, and the public has access to it under all circumstances. But the essential difference between the public disclosure of the business of the charity and what is contained in clause 20 of Bill S-7 is that there is no membership list.

This, to my mind, gets to the crux of the entire problem and that is, as I pointed out perhaps not as cogently as I might have wanted—by way of excuse, I will say due to the pressure of trying to get a submission in within a couple of days—that there is an apparent difference of philosophical thought in a bill now before the House of Commons, C-15, the Freedom of Information Act, and this bill, S-7, an act respecting Canadian non-profit corporations. The apparent difficulty or clash of the philosophies lies in the fact that personal information need not be revealed under Bill C-15, which obtained its first reading in the House of Commons on October 24.

It states that:

19.(1) The head of a government institution shall refuse to disclose a record requested under this Act where the record contains personal information respecting an identifiable individual including, without restricting the generality of the foregoing,

(a) information relating to the race, national or ethnic origin, colour, religion, age or marital status of the individual;

That is just one paragraph; there are others which are in conflict; and Bill S-7 conflicts with it by demanding that every charitable organization give the membership list, and as I pointed out in my brief the majority are religious organizations. Now, that does not say that the Senate bill is wrong and that the House of Commons one is correct. My personal feeling is that the House of Commons one is more in line with

[Traduction]

**M. Hayes:** Ce n'est pas l'essentiel de mon objection, mais plutôt un élément secondaire. Mon objection porte fondamentalement sur l'article 20 du projet de loi dans lequel il est question de listes des sociétaires.

Avant d'aborder cette question, j'aimerais répondre à la question soulevée par le président et, ce faisant, j'aimerais me reporter à la circulaire d'information sur les organismes de charité enregistrés publiée par le ministère et qui porte le n° 77-14, en date du 20 juin 1977.

Cette circulaire souligne la nécessité de communiquer l'information qui s'y trouve et précise que chaque organisation doit déposer auprès du ministère régional du Revenu une déclaration sous serment permettant à quiconque d'avoir accès à cette information. Tout ce qui y est contenu est donc destiné au public. En fait, il s'agit du droit d'accès du public à l'information.

**Le président:** Puis-je la consulter?

**M. Hayes:** Mais certainement. Le numéro d'enregistrement peut être annulé si une société de bienfaisance enregistrée ne dépose ni cette déclaration, ni celle que j'ai mentionnée, et qui fait état des transactions commerciales effectuées pendant l'année. Ces renseignements sont donc publics, et le public y a accès en tout temps. Mais la différence fondamentale qui existe entre la divulgation au public des opérations commerciales de la société de bienfaisance et ce qui est stipulé à l'article 20 du Bill S-7, c'est qu'il n'est pas fait mention d'une liste des sociétaires.

A mon avis, cela nous amène au nœud même du problème, c'est-à-dire, comme je l'ai déjà signalé, peut-être pas de façon aussi convaincante que je l'aurais voulu—parce que c'était au moment où j'essayais de présenter un mémoire en l'espace de quelques jours—que la philosophie sous-jacente au Bill C-15 portant sur la Loi sur l'accès à l'information, dont est maintenant saisie la Chambre, diffère complètement de celle du présent Bill S-7 portant sur la Loi régissant les sociétés canadiennes sans but lucratif. Cette opposition vient du fait que les renseignements personnels peuvent ne pas être communiqués en vertu du Bill C-15, dont la première lecture a eu lieu à la Chambre des communes le 24 octobre.

Cet article se lit comme suit:

19.(1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication des documents contenant des renseignements personnels concernant un individu identifiable, notamment:

a) des renseignements relatifs à sa race, à son origine nationale ou ethnique, à sa couleur, à sa religion, à son âge ou à sa situation de famille;

Il ne s'agit ici que d'un alinéa; il en existe d'autres qui sont en contradiction, et le Bill S-7 y est nettement contradictoire en exigeant que chaque association de bienfaisance divulgue la liste de ses sociétaires—et, comme je l'ai signalé dans mon mémoire, la majorité d'entre elles sont des organisations religieuses. Ceci ne signifie pas que le bill du Sénat est inexact et que celui de la Chambre des communes est correct. A mon



[Text]

the sanctity of a person's belief than is the provision clause 20 in Bill S-7.

It escapes me where it is, as there is so much detail here, but it is stated somewhere in Bill S-7 that you do not have to divulge your political affiliation. The old adage that these two things should never be discussed, religion and politics, is exemplified in the fact that it says in Bill C-15 that it should not, to put it colloquially, be disclosed or publicized; and yet Bill S-7 says that it should be. I think that is a contradiction that does a disservice to the Canadian public.

In addition, Bill C-15 contains a number of other provisions which, if carefully examined, would indicate that there is no identity of philosophy between what is holy and what is righteous. The attempt to distinguish between the holy and righteous looms large in these two different bills. I think that is a cardinal difficulty in the legislation proposed by the Senate, which presumably will reach the House of Commons in due course.

It is worthwhile—if I may be bold enough to state it—examining Bill C-15, even though it has not yet been thrashed out and they may eliminate that factor. If they do eliminate that factor, it will only strengthen my argument, that if they eliminate it in Bill S-7, you gentlemen propose its elimination in Bill S-7, then it would be easy enough to sustain it as it is in Bill C-15 which protects the individual from revelations about his religious affiliation.

I cannot stress too much, honourable senators, the fact that there are about 35,000 to 40,000 registered charities in Canada. All have passed the test according to Revenue Canada, as stated by the chairman about what the Income Tax Act states, and they are reflected in the regulations as well as in the practice.

Out of the 35,000 to 40,000 registered charities, I am told by people in authority in that section of the department that a good half of them are religious institutions, because, even if you have a national church—that is, it has an authority such as a synod or something of that nature—you must register every single church, every single temple, every single mosque, every single synagogue. Even if there is a central body, the central registration is not enough. That is why there are 35,000 to 40,000. Half of those 35,000 to 40,000 are these religious institutions. Are you going to impose upon them, not the desire but the obligation to divulge the membership? I think it leaves the way open to a great deal of mischief.

**Senator Connolly:** Are you telling us, Mr. Hayes, that the law now requires that in the case of a congregation of a church, in order to meet the requirements of the Department of National Revenue, the clergy in charge of that congregation must have a list of all their members?

**Mr. Hayes:** No, I am not. I am saying the very reverse right now. I am saying that what they must do, in order to obtain a registration so that the church can be valid for income tax

[Traduction]

avis, celui de la Chambre des communes tient davantage compte de l'inviolabilité des croyances d'une personne que l'article 20 du Bill S-7.

Je ne peux vous dire pour l'instant de quel article il s'agit puisqu'il y existe des détails en si grand nombre, mais un article du Bill S-7 stipule que personne n'est obligé de divulguer ses attaches politiques. Le vieil adage voulant que l'on ne devrait jamais discuter de religion ou de politique est repris dans le Bill C-15, mais en termes différents; et pourtant, aux termes du Bill S-7, ces questions ne devraient pas être tenues secrètes. Je crois que nous sommes aux prises avec une contradiction qui nuit au public canadien.

En outre, le Bill C-15 contient un certain nombre d'autres dispositions, qui, lorsqu'on les examine attentivement, semblent indiquer qu'il n'existe aucune communauté de vues entre ce qui est sacré et ce qui est juste. La tentative dans ces deux différents projets de loi de faire une distinction entre ce qui est sacré et ce qui est juste est très forte. Je crois qu'il s'agit là d'une difficulté fondamentale dans le projet de loi présenté par le Sénat et qui sera présenté à la Chambre des communes en temps opportun.

Je crois qu'on a tout à gagner, si j'ose dire, d'étudier la teneur du Bill C-15, même si on n'en a pas encore discuté, car ils pourraient éliminer cet élément. S'ils ne l'éliminent pas, cela ne fera que renforcer mon argument voulant que s'ils l'éliminent dans le Bill S-7, ou si vous messieurs en proposez l'élimination, il serait alors facile de le laisser tel quel dans le Bill C-15, qui permet qu'un individu garde secrètes ses croyances religieuses.

Honorables sénateurs, je ne peux trop insister sur le fait qu'il existe de 35 000 à 45 000 sociétés de bienfaisance enregistrées au Canada. Toutes sont en règle, d'après le ministre du Revenu du Canada, comme l'a indiqué le président en ce qui concerne les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu, et c'est ce que l'on retrouve dans les règlements, ainsi qu'en pratique.

J'ai appris de bonne source de gens travaillant dans cette division du ministère, que plus de la moitié de ces sociétés sont des institutions religieuses, parce que même s'il s'agit d'une église nationale investie d'une autorité telle qu'un Sénat ou quelque chose de ce genre, vous devez enregistrer chaque église, chaque temple, chaque mosquée, chaque synagogue. Même s'il existe un corps sénatorial constitué, l'enregistrement central ne suffit pas. C'est pourquoi il en existe de 35 000 à 40 000. La moitié de ces sociétés sont des institutions religieuses. Allez-vous les obliger à divulguer les listes de leurs sociétaires? Je crois que cela ouvrirait la voie à toutes sortes d'abus.

**Le sénateur Connolly:** Voulez-vous dire, Monsieur Haye, qu'en vertu de la Loi, pour qu'une congrégation religieuse respecte les exigences du ministère du Revenu national, les religieux à la tête de cette congrégation doivent soumettre une liste de tous leurs membres?

**M. Hayes:** Non, c'est tout à fait le contraire. Ce que je veux dire, c'est que pour être reconnue comme étant enregistrée, pour que l'église ait droit à l'exonération de l'impôt sur le



## [Text]

exemption within the 20 per cent deduction, is only give the name of their parish priest or the head of the congregation, Senator Connolly, and that is all.

Clause 20(3) states:

Upon payment of a reasonable fee and upon sending to a corporation or its agent the affidavit referred to in subsection (6),

- (a) any member of a membership corporation, or
- (b) any person with respect to a charitable corporation,

That is anybody. If I give \$5 to the Red Cross or to a mission or to a hospital or to an educational institution, I can, upon application, require that corporation or its agent to furnish me, within ten days of the receipt of the affidavit, with a list, called a basic list, made up to a date not more than ten days before the receipt of the affidavit, setting out—and this is the operative part—the members of the corporation and the address of each member as shown on the records of the corporation. That is not the law now.

**Senator Connolly:** That is the members of the corporation, but all of the members of the congregation are not necessarily members.

**Mr. Hayes:** That may be in some cases; in other cases it may not be. It would depend upon the corporate structure and what the members are. I know of certain cases where it would be, but whether they are in the majority or not, I could not say. That would be impossible to know. But I should, in all fairness, say, as I stated in my brief, that in my opinion subclauses (8) and (9) do not afford much comfort.

They state:

(8) A list of members obtained under this section shall not be used by any person except in connection with

- (a) an effort to influence the voting of members of the corporation;

which seems quite legitimate.

or

- (b) any other matter relating to the affairs of the corporation.

Now, it goes on to say—and this is the part that I find mischievous—that:

(9) A person who, without reasonable cause, contravenes this section is guilty of an offence and liable on summary conviction to a fine not exceeding five thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months or to both.

Apart from the Draconian aspect of it, which I will not deal with, there is the fact that there is not much comfort, because, while fraud is never presumed it must be proved.

I am pretty sure that if anybody gets a list of members it can be used for all kinds of purposes, and it would be very difficult to track down the provenance of that particular thing.

**Senator Cook:** Is it clear that a subscriber is a member of the corporation?

## [Traduction]

revenu dans le cadre de la déduction de 20%, cette congrégation n'a qu'à donner le nom du prêtre de la paroisse ou du chef de la congrégation, sénateur Connolly, et c'est tout.

Le paragraphe 20(3) du bill stipule:

Sur paiement d'un droit raisonnable et sur envoi à la société ou à son mandataire de la déclaration sous serment visée au paragraphe (6),

- a) le sociétaire d'une société mutuelle, ou—
- b) toute personne, en ce qui concerne une société de bienfaisance,

C'est-à-dire n'importe qui. Si je donne \$5 à la Croix-Rouge ou à une mission, ou encore à un hôpital ou à un établissement d'enseignement, je peux, sur demande, exiger de la société ou de son mandataire la remise, dans les dix jours de la réception de la déclaration d'une liste appelée liste principale, mise à jour au moins dix jours avant la date de réception de la déclaration, énonçant—voici la partie exécutoire—les nom et adresse de chaque sociétaire, tels qu'ils figurent sur les livres de la société. Ce n'est pas ce que prescrit la loi actuellement.

**Le sénateur Connolly:** C'est-à-dire les sociétaires, mais tous les membres de la congrégation ne sont pas nécessairement sociétaires.

**M. Hayes:** C'est possible, en certains cas. Dans d'autres, non. Ce que sont les membres dépend de la structure de la société. Je sais que ce serait vrai dans certains cas, mais j'ignore s'ils sont en majorité ou non. Ce serait impossible à savoir, mais j'aimerais en toute justice signaler qu'à mon avis, les paragraphes (8) et (9) sont plutôt gênants, comme je l'ai mentionné dans mon mémoire.

Voici ce qu'ils disent:

(8) La liste des sociétaires obtenue en vertu du présent article ne peut-être utilisée que dans le cadre:

- a) des tentatives en vue d'influencer le vote des sociétaires;

ce qui semble légitime.

ou

- b) de toute autre question concernant les affaires internes de la société.

Il est dit ensuite, et c'est la partie que je trouve gênante:

9) Toute personne qui, sans motif raisonnable, enfreint le présent article commet une infraction et encourt sur déclaration sommaire de culpabilité, une amende d'au plus cinq mille dollars et un emprisonnement d'au plus six mois ou l'une de ces peines.

Outre le caractère draconien de cette disposition, dont je ne parlerai pas, il demeure que la disposition est gênante en ce que personne n'est présumé coupable d'une fraude; la preuve doit en être faite.

Je suis sûr que si quelqu'un obtient une liste de membres, celle-ci pourra être utilisée à toutes sortes de fins et il serait très difficile de retracer l'auteur de cet acte.

**Le sénateur Cook:** Est-il clair qu'un souscripteur est un sociétaire?

[Text]

**Mr. Hayes:** No, it is not; not necessarily. As a matter of fact, there are hundreds of charities we give to, where we are not members. Some of them do not even have a membership. They are registered with a board, but, you see, it is not a membership corporation. That is what distinguishes it right ab initio: it is not a membership organization; it is a charitable organization for the purpose of either relief of the poor, the dissemination of education, in its broad sense, or the spread of religion.

**Senator Cook:** In that case I do not understand their basic objection. Why should not the membership of the corporation be public property?

**Mr. Hayes:** Because they would be known to be members of a certain religious group, and I think their religious beliefs should be sacrosanct.

**Senator Smith (Colchester):** Would not the name of the religious group convey to anyone who looks at it the nature of the religion which it espouses?

**Mr. Hayes:** If no one knows who they are, they would not know. Let us take the Baptist Church—and any example will do. If a person is a member of the Baptist Church, those who know that he goes to the Baptist Church will know that he is a Baptist. But if I make an affidavit asking that the church membership be disclosed, then I know who is a Baptist, who is a Seventh Day Adventist—not only in the case of evangelical religions but also “established” religions, in that sense of the term. That, I say, is an invasion of privacy. I ask myself, “Why is it that Bill C-15 makes it eminently clear that you cannot ask for it and get it, but Bill S-7 says that you can ask for it?”

**Senator Walker:** Thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Hayes, I am a little puzzled. There are membership non-profit corporations. There are charitable corporations under the Canada Non-Profit Corporations Bill. The charitable organizations do not have members, as such.

**Mr. Hayes:** But many do, sir. I am sorry, I do not wish to interrupt you, but many do.

**The Chairman:** To the extent that charitable organizations have membership, then they are membership corporations under the bill.

**Mr. Hayes:** If I may say so, with considerable respect, that is an arguable point, but for the moment only an arguable point, because I visualize the following example—and there are many illustrations. Let us say there is a religious organization or an ideological one—it does not have to be a religious one. A person's ideological beliefs should be as sacred and free from public scrutiny as his religious or political beliefs.

Let us take an ideological organization. A man pays a membership fee of, say, \$10 a year—any figure will do as an example—and he gives \$50 as a donation to that organization. It is a hybrid. He is a member of an organization and he is also giving to a charity. Which rules, the fact that he is a member of that organization, and therefore he is part of a membership

[Traduction]

**M. Hayes:** Non. Pas nécessairement. En fait, il y a des centaines de sociétés de bienfaisance auxquelles nous faisons des dons, sans pour autant en être membres? Certaines n'ont même pas de membres. Elles ont un conseil d'administration, mais ne sont pas constituées en société mutuelle. C'est ce qui les distingue au départ. Il ne s'agit pas d'une société mutuelle, mais d'une société de bienfaisance dont le but est d'aider les pauvres, de propager l'éducation au sens large du terme ou de propager la religion.

**Le sénateur Cook:** En ce cas, je ne comprends pas leur objection de base. Pourquoi la liste des membres de la société ne serait-elle pas de propriété publique?

**M. Hayes:** Parce qu'ils seraient connus comme membres d'un certain groupement religieux, et je pense que leurs croyances religieuses doivent être sacro-saintes.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Le nom du groupement religieux ne trahit-il pas le caractère de la religion qu'il épouse?

**M. Hayes:** Si nul ne les connaît, on ne pourrait savoir. Prenons le cas de l'Église baptiste. Un exemple suffira. Une personne est membre de l'Église baptiste; ceux qui savent qu'elle fréquente cette église sauront qu'elle est baptiste. Mais si je fais une déclaration sous serment et demande la divulgation de la liste des membres de cette Église, je saurais alors qui est baptiste, qui fait partie des Seventh Day Adventists—non seulement dans le cas de religions évangéliques, mais de religions «établies». Cela d'après moi, présente une intrusion dans la vie privée. Je me demande pourquoi le bill C-15 énonce de façon éminemment claire qu'on ne peut demander et obtenir une telle liste, tandis que le bill S-7 dit le contraire.

**Le sénateur Walker:** Merci beaucoup.

**Le président:** Monsieur Hayes, je suis quelque peu embrouillé. Il y a des sociétés mutuelles sans but lucratif. Il y a des sociétés de bienfaisance dans le projet de loi sur les sociétés canadiennes sans but lucratif. Mais ces sociétés de bienfaisance n'ont pas de sociétaires proprement dits.

**M Hayes:** Bon nombre en ont, Monsieur. Je suis désolé, je ne veux pas vous interrompre, mais bon nombre en ont.

**Le président:** Dans la mesure où les sociétés de bienfaisance ont des sociétaires, elles sont, aux termes du projet de loi, des sociétés mutuelles.

**M. Hayes:** Si vous le permettez, sauf tout le respect que je vous dois, c'est un point discutable. C'est tout ce que c'est pour le moment, car je pense à l'exemple suivant—et il y en a de nombreux. Prenons le cas d'une organisation religieuse ou idéologique. Il n'est pas nécessaire qu'elles soit religieuse. Les croyances idéologiques d'une personne devraient être aussi sacrées et aussi privées que ses croyances religieuses ou politiques.

Prenons le cas d'une organisation idéologique. Un homme paie un droit d'affiliation de \$10 par année, disons. N'importe quel chiffre fera l'affaire pour l'exemple. Il fait un don de \$50 à cette organisation; ce geste en fait un être hybride. Il est sociétaire d'une organisation idéologique, mais donne d'autre part à une société de bienfaisance. Qu'est-ce qui décide s'il est



[Text]

corporation, or he is a charity giver? By the way, he does not get a receipt for his membership, other than if the membership is only applicable to routine voting. In fact, it has to be so, that charities do have membership, because the department itself indicates the fact that you do not lose your charitable exemption status if you are a member, provided you get no quid pro quo of a material kind; all you get is the right to vote and elect directors, and so on.

**Senator Cook:** Are you not making an unwarranted assumption that in a political charity only particular persons may be members of it? Referring to your example of the Baptist Church, there may be lots of people in the Baptist organization who are not Baptists. The mere fact that you get a list of directors or members of a Baptist organization does not, ipso facto, say they are Baptists.

**Mr. Hayes:** I think that is perfectly true, but would not one assume that if one were listed as a member of the Baptist Church, he was a Baptist?

**Senator Cook:** But you can make all kinds of assumptions—

**Mr. Hayes:** But that is a more practical working assumption, with all due respect, is it not?

**Senator Cook:** I can appreciate your point, but there are many charities. "Charity" is a very broad term. There are many organizations which some people may think are operating under the guise of a charity or religious organization, but are mischievous and stir up trouble. Why should they remain anonymous, for the general good?

**Mr. Hayes:** As a matter of fact, it is a very important question that we all have to answer at some time or another. It comes up in the question of the Church of Scientology which so far, I believe I am correct, the department does not believe is a religion and therefore it does not qualify. Perhaps it could qualify under an ideology, except that the mischief you talk about, the harm that it does, I assume—

**Senator Cook:** I was not quoting any one organization.

**Mr. Hayes:** No; I am taking the liberty, as well as the risk, of quoting the Church of Scientology. In the United States, as I mentioned in the brief, there is an interesting case in point which is applicable to the question you ask. A group wanted to be free to import and distribute marijuana, stating that it was an integral part of their religious belief that they smoke marijuana. Of course, the matter was thrown out by the appropriate authority on the ground that it was a cover for something illegal and not truly a belief. But if it were a true belief, then the way is to legislate against it, as we have done against the Mormon beliefs for 100 years, both in the United States and Canada. Although the initial doctrine is polygamy, as part of its canon of creeds, polygamy is not allowed under the public law of Canada and so they cannot practise that area of their religion.

[Traduction]

sociétaire de cette organisation idéologique, et par conséquent membre d'une société mutuelle, ou s'il est donateur à une société de bienfaisance? Soit dit en passant, il reçoit un reçu d'affiliation seulement si elle n'est applicable qu'au vote courant. Il doit en être ainsi; il faut que les sociétés de bienfaisance aient des sociétaires, car le Ministère même indique qu'on ne perd pas son exemption quand on est sociétaire d'une société de bienfaisance, pourvu qu'il n'y ait pas de quiproquo dans la réalité; tout ce qu'on a, c'est le droit de voter et d'élire des administrateurs, etc.

**Le sénateur Cook:** Ne faites-vous pas une supposition injustifiée en disant que, dans une société de bienfaisance politique, seulement quelques personnes sont effectivement sociétaires? Si je reprends votre exemple de l'église baptiste, il se peut que beaucoup de personnes dans l'organisation ne soient pas baptistes. Le seul fait que vous obteniez une liste des directeurs ou des sociétaires d'une organisation baptiste ne signifie pas, ipso facto, qu'ils soient baptistes.

**M. Hayes:** Je crois que ce que vous dites est parfaitement vrai, mais ne supposeriez-vous pas qu'une personne est baptiste si son nom apparaît sur la liste des sociétaires de l'église Baptiste?

**Le sénateur Cook:** Mais vous pouvez faire toutes sortes de suppositions...

**M. Hayes:** Mais, sauf le respect que je vous dois, c'est une supposition plus pratique, n'est-ce pas?

**Le sénateur Cook:** Le point que vous soulevez est pertinent, mais il y a de nombreuses sociétés de bienfaisance. «Bienfaisance» est un terme très large. Certaines personnes estiment que de nombreuses sociétés se disent de bienfaisance ou religieuse; or, ces sociétés sont mal intentionnées et fautrices de trouble. Pourquoi devraient-elles rester anonymes? Pour le bien général?

**M. Hayes:** En fait, c'est là une question très importante à laquelle nous devons répondre tôt ou tard. La question se pose dans le cas de l'église de scientologie; sauf erreur, le ministère ne croit pas qu'elle soit une organisation religieuse et elle n'est donc pas admissible. Elle serait peut-être admissible, du fait qu'elle a une idéologie, si ce n'était les troubles dont vous parlez, le tort qu'elle fait...

**Le sénateur Cook:** Je ne nommais aucune société.

**M. Hayes:** Non. J'ai pris la liberté, et même le risque, de nommer l'église de scientologie. Aux États-Unis, comme je l'ai mentionné dans le mémoire, il existe un cas-type à l'appui de la question que vous posez. Un groupe voulait obtenir le droit d'importer et de distribuer de la marijuana, sous prétexte que c'était là une partie intégrante de leur croyance religieuse. Bien sûr, le tribunal compétent a rejeté la requête, invoquant qu'il s'agissait là d'un prétexte pour un commerce illégal et non pas une croyance véritable. Mais s'il s'était agi d'une croyance véritable, il aurait donc fallu adopter des lois interdisant pareilles situations comme ce fut le cas contre des croyances des Mormons pendant 100 ans, tant aux États-Unis qu'au Canada. Bien que la croyance initiale ait été la polygamie, qui faisait partie intégrante de leur culte, la polygamie n'était pas



[Text]

I dare say there are many other religions which are not "established" religions—I use the word "established" in quotes—and therefore they have ideas that are dissenting. I do not know why they have to be exposed to public scrutiny from the point of view of membership.

My suggestion, therefore—not to try your patience too much—is that religious organizations be exempt from the proviso that they must make public disclosure, in the same way that Bill C-15 does.

**The Chairman:** Mr. Hayes, on that point, would you define the difference between an attendant at a church and a member of a church?

**Mr. Hayes:** I could try. I suppose a member is one who signs an application form for membership and pays what is called a membership fee. The fact that it is called a membership fee, and he wishes to pay, makes him a member, ipso facto.

**The Chairman:** Would you venture a guess as to what percentage could be described as attendants and what percentage as members?

**Mr. Hayes:** My own experience, shallow as it might be, would suggest that the percentage of attendants would be greater than the percentage of members.

**Senator Barrow:** Surely, Mr. Chairman, there is no requirement that any person attending church pay any membership fee whatsoever. They are accepted into a church, but they do not have to pay any fee.

**Senator Laird:** That's right.

**Senator Barrow:** Initial, yearly, or otherwise.

**Mr. Hayes:** The only comment that I should like to make, with respect, is that whether or not they are obliged to become members, they are members of churches. One cannot be elected to an office unless one is a member. That applies to many churches. I am not speaking of all churches. So we are in this very grey area, really. There is no precise answer to the question as to what part of church affiliation is membership, in the legal sense of the term, which, to use the chairman's question as an example, would throw them into the membership group, as being members of a corporation, and take them out of the strictly charitable group. I do not know the answer to it, but I think the risks of not exempting charitable organizations, and religious and ideological ones in particular, far outweigh the other side of the ledger. I would feel much more comfortable if someone were to tell me why it was that the Freedom of Information Bill, which has been bandied about in principle for some 20 years, finds it necessary to make these exceptions, and why they should not equally prevail when it comes to public disclosure in the charitable section.

I understand, as I mentioned before but I would like to repeat it, that this background paper is really an excellent case for trying to unify things, but it has the opposite effect. Far from doing that, it creates different standards. I do not think

[Traduction]

autorisée en vertu de la loi au Canada et ils ne peuvent pas la pratiquer.

J'oserais dire qu'il y a de nombreuses autres religions non établies—j'emploie le mot établies entre guillemets—et elles sont donc dissidentes. Je ne vois pas pourquoi elles doivent être exposées à l'examen du public.

Je propose donc, et je ne veux pas mettre votre patience à l'épreuve, que les sociétés religieuses soient exemptées de l'obligation de faire des divulgations publiques, comme le prévoit le bill C-15.

**Le président:** Monsieur Hayes, pourriez-vous faire la distinction entre celui qui est pratiquant et celui qui est membre d'une église?

**M. Hayes:** Je pourrais essayer. J'imagine que le membre est celui qui signe une demande d'adhésion et qui paie ce qu'on appelle des droits d'adhésion. Le fait que l'on parle de droits d'adhésion, et qu'il désire les payer, en font un membre, ipso facto.

**Le président:** Pouvez-vous nous donner une idée du pourcentage de personnes qui assistent au culte par rapport à celui des membres?

**M. Hayes:** Selon mon expérience, si limitée soit-elle, le pourcentage de personnes qui assistent au culte l'emporte sur celui des membres.

**Le sénateur Barrow:** Sûrement, monsieur le président, une personne qui assiste au service religieux n'est pas tenue de payer des droits d'adhésion. Elle est acceptée au sein d'une église mais n'a pas à payer de droits.

**Le sénateur Laird:** C'est exact.

**Le sénateur Barrow:** Des droits initiaux, annuels, ou autres.

**M. Hayes:** J'aimerais faire un seul commentaire à cet égard, à savoir qu'il sont membres d'une église qu'ils aient ou non à devenir sociétaires. On ne peut pas être élu à une charge à moins d'être sociétaire. Cela s'applique à de nombreuses églises. Je ne parle pas de toutes les églises. Il existe en fait une zone grise. Il n'y a aucune réponse précise à la question de savoir dans quelle mesure l'adhésion à une église équivaut à en être sociétaire, au sens juridique du terme et pour reprendre la question du président en exemple, cela ferait d'eux des sociétaires d'une société, et ils ne feraient donc plus partie d'un groupe de bienfaisance. Je ne connais pas la réponse mais les inconvénients qui découlent du fait de ne pas exempter les sociétés de bienfaisance, et les sociétés religieuses et idéologiques en particulier, l'emportent sur les avantages. Je serais bien heureux que quelqu'un me dise pourquoi, dans le projet de loi sur le libre accès à l'information, dont on nous parle en principe depuis vingt ans, il est jugé nécessaire de prévoir ces exemptions, et pourquoi ces dernières ne devraient pas aussi exister, lorsqu'il s'agit de la divulgation publique des sociétés de bienfaisance.

On l'a déjà dit, mais je le répète, ce document de référence fournit une excellente occasion de rassembler des éléments épars, mais en fait, c'est l'inverse qui se produit. Loin d'uniformiser, il établit différentes séries de normes et je ne crois pas

[Text]

that is in the public interest. It may be in the interest—and I say this without any pejorative meaning at all, I assure you—of a tidy bureaucracy, and that is something to be praised rather than deplored, to make it so neatly packaged, but I think that that far outweighs its advantages.

**The Chairman:** Mr. Hayes, are you representing here that members of a religious organisation are opposed to having their names as members recorded as provided for in this bill?

**Mr. Hayes:** I cannot give a frank answer to that. Well, in fact, I can give a frank answer, but it may not be too helpful. I only know, through correspondence, of one group which is objecting. That does not make a case, but it is the only one I know.

**The Chairman:** Would you examine the requirement in this bill as against the public interest?

**Mr. Hayes:** Yes, Mr. Chairman, but my feeling, rightly or wrongly, is that the public interest is really the stewardship of monies which the public gives to any given charity. It is the husbanding of the resources that the public sees fit to give. It is the encouragement of voluntary effort in our society which should not be minimized, because while we talk of the welfare state, the corporate state and so on, in Canada the voluntary aspect of societal life is terribly important. I think that regulations of this kind involve great expense. How many of the 35,000 organizations I am talking about have staff such as the Red Cross, or a hospital, or an association or a university? The majority have no staff as such. They have volunteers. And these volunteers are supposed to go to this expense while the government on the one hand through Revenue Canada says, "You have to cut down administrative expenses so that as much as possible of the money you get goes to the cause for which you are registered." And on the other hand it says, "Go to more expense by having accountants, lawyers and so on."

**Senator Cook:** Can you tell us under what circumstances the list has to be supplied.

**Mr. Hayes:** If the affidavit asks for it, it has to be supplied.

**Senator Smith (Colchester):** Upon payment of a reasonable fee.

**Mr. Hayes:** Yes, by sending to a corporation or its agent an affidavit.

**Senator Cook:** What must the affidavit disclose?

**Mr. Hayes:** This is referred to in clause 20(6) which says:

- (6) The affidavit required under subsection (3) shall state
- (a) the name and address of the applicant;
  - (b) the name and address for service of the body corporate if the applicant is a body corporate; and

[Traduction]

que ce soit dans l'intérêt public. Il peut par contre servir les intérêts, et je vous assure que je dis cela sans méchanceté, d'une bureaucratie méthodique; il vaut mieux louer que déplorer son initiative; mais je crois que les inconvénients en surpasse de loin les avantages.

**Le président:** Monsieur Hayes, voulez-vous dire que des membres d'une organisation religieuse s'opposent à ce que leurs noms soient inscrits sur la liste des sociétaires, comme le prévoit ce projet de loi?

**M. Hayes:** En fait, je peux vous répondre franchement, mais mon observation ne sera peut-être pas très utile. Ma correspondance ne fait état que d'un seul groupe qui s'oppose à ces dispositions. On ne peut guère se fonder là-dessus, mais c'est le seul cas que je connaisse.

**Le président:** Considérez-vous que l'exigence imposée par ce projet de loi va à l'encontre de l'intérêt public?

**M. Hayes:** Oui, monsieur le président, mais je considère, à tort ou à raison, que l'intérêt du public sert en fait à bien administrer les sommes que la population remet à toute société de bienfaisance. Il représente la gestion des fonds que le public juge utiles de donner. Il encourage le bénévolat dans notre société, ce qu'il ne faut pas minimiser car même si nous parlons d'État paternaliste, d'État corporatif, etc., le mouvement bénévole est un aspect très important de notre société. J'estime que des exigences comme celles que comporte le projet de loi entraînent de grandes dépenses. Des 35,000 organisations dont je parle, combien disposent d'un personnel comme c'est le cas pour la Croix rouge, d'un établissement hospitalier, d'une association ou d'une université? La plupart n'ont aucun personnel du tout et doivent faire appel aux bénévoles. Et ces derniers sont censés faire beaucoup de dépenses pendant que le gouvernement, par l'entremise de Revenue Canada, les exhorte à couper les frais administratifs pour qu'une plus grande partie possible des fonds confiés aux sociétés de bienfaisance servent la cause pour lesquelles elles existent. En même temps, il les pousse à dépenser davantage en les forçant à avoir des comptables, des conseillers juridiques, etc.

**Le sénateur Cook:** Pouvez-vous nous dire dans quelles circonstances la liste doit être fournie?

**M. Hayes:** Elle doit l'être si la déclaration sous serment l'exige.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Sur paiement d'un droit raisonnable.

**M. Hayes:** Oui, en envoyant une déclaration sous serment à une société ou à son mandataire.

**Le sénateur Cook:** Que doit énoncer la déclaration sous serment?

**M. Hayes:** Son contenu est décrit au paragraphe 20(6) qui stipule:

- a) les nom et adresse du requérant;
- b) les nom et adresse, à des fins de signification, de la personne morale éventuellement requérante; et



[Text]

(c) that the basic list and any supplemental lists obtained pursuant to subsection (4) will not be used except as permitted under subsection (8).

That is to say, it will not be used except as permitted under those two safeguards in clauses 8 and 9. They are protective. They can only be used to influence the voting for membership, but then subclause (8)(b) says very clearly "any other matter relating to the affairs of the corporation." As a matter of fact, from the point of view of simplicity all that needed to be said—and this does not help my argument—was that a list of members should not be used by any person except in connection with any matter relating to the affairs of the corporation. That would be instead of "to influence the voting of members of the corporation;". But I do not quarrel with it because that is subsumed under "any matters relating to the affairs of the corporation", but it specifies that that is one of the objectives. This is all found in clause 20.

**Senator Cook:** But is it not all confined to being an internal matter of the corporation? What is the objection? If you have a corporation, what is the objection to a man's or a woman's name being supplied on affidavit in matters relating to the affairs of the corporation? They cannot take the list and put it into the daily newspaper; it must be used for this particular purpose.

**Mr. Hayes:** But I have a very great fear, knowing how things are done, that they will be abused, and they are inviting abuse by saying that lists can be obtained. Perhaps I should refer to subclause (9) which says that a person who does not use the list in order to influence the voting or in other matters relating to the affairs of the corporation, but uses it for what might be called wicked purposes, can be fined and can even go to jail. I say that that is not much comfort.

**Senator Cook:** He can be fined \$5,000 or he can go to jail for six months or both.

**Mr. Hayes:** The real point I am making is this, how can you have a philosophy of protecting people from disclosure of their beliefs in a House of Commons bill and a different one in the Senate? It strikes me as being an impossible collision of ideas.

**The Chairman:** Well, we have not come to the stage of a collision of ideas yet.

**Mr. Hayes:** But might I say that it is an apprehended one?

**Senator Walker:** We are glad to be forewarned. Have you any other argument now you want to advance?

**Mr. Hayes:** The argument I have would be on the unnecessary expense, the derogation from the main thrust of a charitable organization that has to worry so much about furnishing lists and keeping them up to date. I have cited an absurd example in my brief, in that theoretically 365 days could be spent making up lists which have to be kept up to date all the time, and I think that for a charitable organization that is a penalty.

**Senator Walker:** We will consider that.

[Traduction]

c) l'engagement de n'utiliser que conformément au paragraphe (8), les listes obtenues en vertu du paragraphe (4).

Elle ne peut donc être utilisée que dans les cas visés aux paragraphes (8) et (9) qui assurent une certaine protection. Elle ne peut servir qu'à influencer le vote des sociétaires, mais l'alinéa (8)b) stipule très clairement qu'elle ne peut être utilisée que dans le cadre «de toute autre question concernant les affaires internes de la société.» En fait, et je n'aide pas ma cause en disant cela, il suffisait de dire, pour rendre le texte plus simple, qu'une liste de sociétaires ne peut être utilisée que dans le cadre de questions concernant les affaires internes de la société. Il était inutile d'ajouter «en vue d'influencer le vote des sociétaires». Je ne conteste pas l'utilisation de cette expression car son contenu est visé à l'alinéa qui suit, mais elle précise néanmoins que c'est là un des objectifs. On retrouve toutes ces dispositions à l'article 20.

**Le sénateur Cook:** Mais toutes les questions ne concernent-elles pas les affaires internes de la société? Quelle est l'objection? Pourquoi s'oppose-t-on à ce que le nom de quelqu'un figure dans une déclaration sous serment utilisée dans le cadre de questions concernant les affaires internes d'une société? La liste doit être utilisée à cette fin et ne sera certainement pas publiée dans le journal du lendemain.

**M. Hayes:** Les choses étant ce qu'elles sont, je redoute grandement les abus et le législateur invite à l'abus en précisant qu'on peut se procurer ces listes. Je devrais peut être me reporter au paragraphe (9) qui stipule que celui qui n'utilise pas la liste pour influencer un vote ou pour toute autre question concernant les affaires internes de la société, mais s'en sert à des fins illicites, encourt une amende et même un emprisonnement. Je ne suis pas très rassuré.

**Le sénateur Cook:** Il peut encourir une amende de \$5,000 ou un emprisonnement de six mois, ou les deux à la fois.

**M. Hayes:** Ma question est la suivante: comment un projet de loi de la Chambre des communes peut-il protéger des citoyens qui ne veulent pas révéler leurs croyances alors qu'un autre projet de loi du Sénat les force à le faire? Il me semble que ces deux attitudes sont inconciliables?

**Le président:** Nous n'en sommes pas encore au stade de la conciliation.

**M. Hayes:** Puis-je ajouter que cette perspective n'est pas rassurante.

**Le sénateur Walker:** Nous serons au moins prévenus. Voulez-vous faire valoir d'autres arguments?

**M. Hayes:** Je veux insister sur l'inutilité de la dépense et sur la dérogação au but premier d'une société de bienfaisance qui se voit maintenant forcée de fournir des listes et de les tenir à jour. J'ai cité dans mon mémoire un exemple absurde dans lequel on pourrait théoriquement passer toute l'année à constituer des listes et à les tenir à jour, et je crois que cette charge administrative est trop lourde pour les sociétés de bienfaisance.

**Le sénateur Walker:** Nous en tiendrons compte.



[Text]

**The Chairman:** But the term "charitable organization" is a much broader one than simply a religious organization, being one of a large list of charities.

**Mr. Hayes:** That is so. That is why I stated that if the entire segment of charitable organizations, in your wisdom, should not be exempted, at least clause 20 should not apply, or that there should be—and this reflects what is in the final lines of my submission—some concordance between what is sought in Bill C-7 and what is proposed in Bill C-15. I happen to think and here I am probably unwise in saying it, that the caveats in the House of Commons in the freedom of information bill are more in conformity with the philosophy of Canadian life, the protection of voluntarism, the protection of things that are deemed sacred to a person, than is the case with this clause of the Senate bill. I apologize for being frank about it.

**The Chairman:** And it is to protect against abuses.

**Mr. Hayes:** The main or real purpose is the protection of the public and to see that all monies given to an organization are spent in the way it says it spends them.

You could make an argument that the deduction under the Income Tax Act is really neither here nor there because this section of the Income Tax Act refers to charitable deductions from income tax. However, supposing there were no income tax deduction and no registration of charities, the argument, in my opinion, would still apply that there are certain things which, traditionally, in our society—and I hope it will continue in that way—are not the public's business. It is not the public's business to know if I am a believer in the Flat Earth Society; it is not the public's business to know if I am a member of some rather esoteric religion—which is quite legal, by the way; but it is the public's right to know that if it gives money to these organizations, that money must be reported, as it is, in Form T050 and, latterly, since 1977, in Form T3010. It would be a dereliction of the department if it did not ask that this form be filled out. The other, far from being a dereliction, is an imposition of a new code of conduct which I think is a backward step.

**Senator Cook:** It all depends on the charitable institution; for example, the Klu Klux Klan could have some charitable objects. Why should we not know who the members of the Klu Klux Klan are who collect this money?

**Mr. Hayes:** Because the Klu Klux Klan is an illegal entity.

**The Chairman:** Senator Walker, did you get an answer to your question?

**Senator Walker:** I think my friend is talking about a flatulent society now.

**The Chairman:** I feel I should tell the committee that this question Mr. Hayes raised was dealt with by us when Mr. Hughes of the Canadian Chamber of Commerce appeared before us. Therefore, it is not as though we have not reflected on the question, Mr. Hayes, before your appearance here.

[Traduction]

**Le président:** Mais l'expression «société de bienfaisance» ne désigne pas simplement les organisations religieuses, qui ne représentent qu'une catégorie entre beaucoup d'autres.

**M. Hayes:** C'est exact et c'est pourquoi j'ai déclaré que si toutes les sociétés de bienfaisance ne pouvaient jouir d'une exemption, il faudrait au moins faire en sorte que les dispositions de l'article 20 ne s'appliquent pas; et comme je le précise à la fin de mon mémoire, il faudrait au moins qu'il y ait une certaine concordance entre les objectifs du bill C-7 et ceux du bill C-15. Je ne devrais peut-être pas le dire, mais je considère que les dispositions contenues dans le projet de loi de la Chambre des communes sur la liberté d'information correspondent mieux à l'esprit de la société canadienne, à la protection du bénévolat, de ce qui est considéré comme sacré, que cet article du projet de loi du Sénat. Je m'excuse d'avoir été aussi franc.

**Le président:** Et ce projet de loi doit empêcher les abus.

**M. Hayes:** En réalité, on cherche à protéger le public et à veiller à ce que toutes les sommes données à une société de bienfaisance soient dépensées comme elle l'a déclaré.

Vous pourriez répondre que les déductions permises en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu n'ont rien à voir, parce que l'article en cause fait référence aux déductions pour don de charité. Cependant, en supposant qu'il n'y ait pas de déduction aux fins de l'impôt sur le revenu et pas d'enregistrement des sociétés de bienfaisance, je crois que l'argument serait encore valable, qu'il existe certaines choses qui, traditionnellement, dans notre société—et j'espère que cette tradition se maintiendra—ne regardent pas le public. Cela ne le regarde pas de savoir si je fais partie de la Société de la terre plate; il n'a pas besoin de savoir si je fais partie d'une secte religieuse ésotérique—ce qui est très légal, soit dit en passant—mais il a le droit de savoir, s'il donne de l'argent à des sociétés de bienfaisance, comment cet argent est dépensé et ces dépenses doivent être signalées, comme c'est le cas présentement, à l'aide de la formule T050 et, plus récemment, depuis 1977, de la formule T3010. Le ministère manquerait à son devoir s'il ne demandait pas que cette formule soit remplie. L'autre point, loin d'être un manquement à son devoir, est l'adoption d'un nouveau code de conduite ce qui, à mon avis, est rétrograde.

**Le sénateur Cook:** Cela dépend de la société de bienfaisance; par exemple, le Klu Klux Klan pourrait avoir certains buts charitables. Pourquoi ne saurions-nous pas quels membres du Klu Klux Klan recueillent cet argent?

**M. Hayes:** Parce que le Klu Klux Klan est une organisation illégale.

**Le président:** Monsieur le sénateur Walker, avez-vous obtenu réponse à votre question?

**Le sénateur Walker:** Je crois que notre ami parle d'une société prétentieuse.

**Le président:** Je crois que je devrais dire au Comité que cette question soulevée par M. Hayes a déjà été traitée lorsque M. Hughes, de la Chambre de commerce du Canada, est venu témoigner. Monsieur Hayes, vous ne pouvez donc dire que nous n'avons pas étudié la question avant votre comparution.

[Text]

**Mr. Hayes:** May I ask you whether Mr. Hughes dealt with the charities aspect?

**The Chairman:** He dealt with charities.

**Mr. Hayes:** May I thank you very kindly for the attention you have given, first to the invitation, and, second, to my proposal.

**The Chairman:** I do not want you to feel that you have been shut off from developing any point that is pertinent. That is not our intention.

**Mr. Hayes:** I am sure it is not. I would then, on that basis, suggest that before the bill goes to third reading I might make a supplementary submission in writing.

**The Chairman:** Yes. However, if this bill is to be reported to the Senate before the Christmas recess, your reply will have to come forward speedily.

**Mr. Hayes:** Then I withdraw my suggestion.

**Senator Walker:** Thank you very much, sir. We have always been glad to see you appear before us in years gone by.

**Mr. Hayes:** Thank you, Senator Walker.

**The Chairman:** We also have before us this morning representatives from the TransCanada Telephone System, namely, Mr. Vivian, who is the Legal Counsel and Director; Mr. Lindsay, who is the Conference Calling Product Manager; Mr. J. Smith who is the Assistant Director, Product Management; and Mr. Porter who is the Assistant Director, Government Relations. Are you going to make an opening statement, Mr. Vivian?

**Mr. P. E. Vivian, Legal Counsel and Director, Government Relations, TransCanada Telephone System:** Yes, sir. I will be brief. Given the nature of the suggestions I wish to bring forward, I really feel that my time, and perhaps yours, would be best spent in a question-and-answer session.

I thought it might be very useful if I, in a very brief way, sketched the TransCanada organization. We have been variously referred to as a consortium, an association, a loose association and a joint venture.

**The Chairman:** Mr. Vivian, our reporters are very speedy, but I think you are outracing them a bit.

**Mr. Vivian:** I shall reduce my rate somewhat. We are, I think most technically and most correctly described as an unincorporated association. What is the interest of TCTS in appearing before you and why are we here?

**Senator Connolly:** What is the precise name of the organization?

**Mr. Vivian:** The precise name is the TransCanada Telephone System. We are an organization of nine major telephone companies in Canada, and one telecommunications company known as Telesat Canada—a special act corporation that is engaged in the satellite business.

[Traduction]

**M. Hayes:** Puis-je vous demander si M. Hughes a traité des questions de bienfaisance?

**Le président:** Oui, il en a traité.

**M. Hayes:** Permettez-moi de vous remercier très sincèrement de l'attention que vous avez portée, premièrement à l'invitation, et deuxièmement, à ma proposition.

**Le président:** Je ne voudrais pas que vous pensiez que vous avez été empêché de traiter d'un point pertinent. Ce n'est pas notre intention.

**M. Hayes:** J'en suis bien sûr. Aussi, je vous propose de présenter un autre mémoire avant que le projet de loi ne passe en troisième lecture.

**Le président:** Bien. Cependant, comme ce projet de loi doit être présenté au Sénat avant les vacances de Noël, il faudra que votre réponse nous parvienne très vite.

**M. Hayes:** Alors je retire ma proposition.

**Le sénateur Walker:** Merci beaucoup, monsieur Hayes. Nous avons toujours été heureux d'entendre votre témoignage.

**M. Hayes:** Merci, monsieur le sénateur Walker.

**Le président:** Nous avons également avec nous ce matin des représentants du Réseau téléphonique transcanadien, à savoir Vivian, conseiller juridique et directeur, M. Lindsay, gestionnaire des appels-conférence, M. J. Smith, adjoint à la gestion de produits, et M. Porter, directeur adjoint, chargé des relations avec le gouvernement. Monsieur Vivian, avez-vous préparé une allocution préliminaire?

**M. P. E. Vivian, conseiller juridique et directeur, Relations avec le gouvernement, réseau téléphonique Trans-canadien:** Oui, monsieur le président, je serai bref. Vu la nature des suggestions que vous désirez susciter, je pense que mon temps et, peut être le vôtre, serait mieux utilisé dans une session de questions et de réponses.

Je pense qu'il serait très utile de vous esquisser rapidement la structure du Réseau téléphonique transcanadien. Notre entreprise a été qualifiée de consortium, d'association, d'association libre ou d'entreprise en coparticipation.

**Le président:** Monsieur Vivian, nos sténographes sont très rapides, mais je crois que vous parlez quand même trop vite.

**M. Vivian:** Je m'en excuse et je vais ralentir quelque peu mon débit. Notre entreprise, à mon avis, peut être décrite techniquement et avec exactitude comme étant une association non constituée en société. Quel intérêt le RTT a-t-il à témoigner devant le Comité et pourquoi sommes-nous ici?

**Le sénateur Connolly:** Quel est le nom exact de l'association?

**M. Vivian:** Le nom exact est Réseau téléphonique transcanadien. Nous sommes une organisation qui regroupe neuf grandes sociétés de téléphone au Canada et une société de télécommunications connue sous le nom de Télésat Canada, société ayant fait l'objet d'une loi spéciale et qui s'occupe des télécommunications par satellite.



[Text]

**Senator Connolly:** Privately owned?

**Mr. Vivian:** It is a mixture. We have three provincial crown corporations, Alberta Government Telephones; Saskatchewan Telecommunications; and the Manitoba Telephone System. The remaining members of the consortium are privately-owned—that is investor-owned, companies. I shall have to put a partial qualification on Telesat Canada, in that it is a hybrid kind of organization in which there is joint ownership by telephone companies, common carriers, and the Government of Canada.

**The Chairman:** I notice you describe the TransCanada Telephone System as a non-incorporated body.

**Mr. Vivian:** Or unincorporated—that is correct.

**The Chairman:** You must then be speaking on behalf of corporate bodies, are you?

**Mr. Vivian:** That is correct.

**The Chairman:** You are not speaking on behalf of TransCanada Telephone System?

**Mr. Vivian:** In that that may be a legal impossibility, you are correct in your analysis. In fact, we have to be very careful in our proceedings and in our contracting to see that we do, indeed, contract on behalf of the member companies and not on behalf of some unincorporated body called the TransCanada Telephone System.

**Senator Connolly:** So there are no individual members of this organization; the membership consists of corporate units?

**Mr. Vivian:** That is correct; ten of them.

**Senator Connolly:** And some are publicly owned, as are some of the provincial telephone companies?

**The Chairman:** Yes, but, Senator Connolly these corporate members are corporations who have a membership in an unincorporated body.

**Senator Connolly:** That is right.

**The Chairman:** And the unincorporated body is not covered in this bill.

**Senator Laird:** That is right.

**Senator Connolly:** You mentioned an interest of the Government of Canada. I take it that would be through one of the existing corporations which are members of this group.

**Mr. Vivian:** One only—Telesat Canada. This may be a rather interesting discussion, but it does not directly relate to my purpose in being here today. My purpose here today is to address a very small portion of this bill, and that is two or three sections which deal with the use of modern telecommunications facilities in the context of corporate meetings.

We have two service offerings offered by the telephone company members of TCTS that are of some use, we feel, to

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Votre association appartient-elle à l'entreprise privée?

**M. Vivian:** Privée et publique. Dans notre regroupement, nous comptons trois sociétés provinciales de la Couronne, soit l'*Alberta Government Telephone*, la *Saskatchewan Telecommunications* et le *Manitoba Telephone System*. Les autres membres du consortium sont des sociétés privées, c'est-à-dire qu'elles appartiennent à des investisseurs. Je dois expliquer le cas spécial de la société Télésat Canada parce que c'est une organisation hybride qui appartient conjointement à des sociétés de téléphone, à des sociétés de transport en commun et au gouvernement du Canada.

**Le président:** Je remarque que vous décrivez le Réseau téléphonique transcanadien comme étant une association non constituée en société.

**M. Vivian:** C'est vrai.

**Le président:** Par conséquent, vous parlez sûrement au nom de personnes morales?

**M. Vivian:** C'est exact.

**Le président:** Vous ne parlez pas au nom de tout le Réseau téléphonique transcanadien?

**M. Vivian:** Dans le sens où ce serait juridiquement impossible, votre analyse est correcte. En fait, dans nos démarches et dans l'adjudication de nos contrats, nous prenons soin d'agir au nom des sociétés membres et non au nom de l'association non constituée en société qui s'appelle le Réseau téléphonique transcanadien.

**Le sénateur Connolly:** Par conséquent, cette association ne comporte pas de membres à titre individuel mais bien des sociétés?

**M. Vivian:** C'est exact, il y en a dix.

**Le sénateur Connolly:** Et certaines sont propriété de l'État, comme certaines compagnies de téléphone provinciales?

**Le président:** Oui, sénateur Connolly, mais ces membres sont des sociétés qui sont regroupées au sein d'un organisme qui, lui, n'est pas constitué en société.

**Le sénateur Connolly:** En effet.

**Le président:** Et l'organisme non constitué en société n'est pas régi par le présent projet de loi.

**Le sénateur Laird:** D'accord.

**Le sénateur Connolly:** Vous avez mentionné que le gouvernement du Canada détenait certains intérêts. Je présume que ce serait par l'entremise d'une des sociétés déjà établies qui sont membres de ce groupe.

**M. Vivian:** Une seulement, Télésat Canada. Ce sujet pourrait être l'objet d'une discussion plutôt intéressante, mais elle ne serait pas directement reliée au but de ma présence ici aujourd'hui. En effet, je veux traiter d'une infime partie de ce projet, c'est-à-dire deux ou trois articles qui portent sur l'utilisation d'installations de télécommunications modernes pour les réunions des sociétés.

Il y a deux services offerts par les membres du Réseau téléphonique transcanadien qui sont d'une certaine utilité,



[Text]

the kinds of corporations which will be covered by Bill S-7. I have in mind particularly the kinds of corporations and charities without share capital which are presently organized under the Canada Corporations Act, Part II. More specifically, and perhaps more narrowly than that, the kinds of corporations I am talking about, and which are foremost in my mind, are those commonly referred to as "industry associations" or "non-profit corporations". As an example, the members of the TransCanada Telephone System are members of another association called the Canadian Telecommunications Carriers Association, and that association is organized under the Canada Corporations Act, Part II.

**Senator Connolly:** With different objectives.

**Mr. Vivian:** Yes, indeed. They operate more in the international area.

In connection with the marketing efforts of the product offerings—conference calling, and TV conferencing, or video-conferencing—we have isolated national service organizations, or industry organizations, as a prime group that could make valid and very cost-efficient use of these services.

**Senator Connolly:** I wonder, Mr. Chairman, whether we should ask Mr. Vivian if he would tell us the specific objects of the organization. I do not think you have done that yet, have you, Mr. Vivian?

**Mr. Vivian:** For the TransCanada Telephone System?

**Senator Connolly:** Yes.

**Senator Walker:** Just in a word.

**Mr. Vivian:** Could I make it a phrase? Basically, it is to interconnect the respective operating facilities of the 10 member companies. To get a call from Toronto to Vancouver you have to use the physical plant of two or more members.

**The Chairman:** Well, that is the connotation of the word "conference".

**Mr. Vivian:** Well, I think Senator Connolly was directing his question more specifically to the objectives of the organization, TCTS.

Coming back to the matter before us, or the matter I wish to present, we find that national associations—not ours in particular, but more or less client organizations that we wish to sell services to—are not very well equipped to deal with these service offerings. They are not well equipped, primarily because they have very small full-time staffs here in Ottawa, for the most part. They often do not have in-house legal expertise either, and my purpose in appearing before you today is really to seek two or three minor amendments to the bill that will serve as guidance for the people running this type of organization.

**Senator Connolly:** I am sorry to be interfering, and I hope I am not holding the committee up, but does the organization

[Traduction]

croyons-nous, pour les sociétés qui seront régies par le bill S-7. Je songe plus particulièrement aux sociétés de bienfaisance sans capital-actions, qui sont actuellement régies par la Loi sur les corporations canadiennes, Partie II. Plus précisément, et peut-être d'une manière plus sélective encore, les genres de sociétés dont je parle, et qui s'imposent le plus à mon esprit, sont celles qui sont communément appelées les «associations d'industrie» ou «sociétés sans but lucratif». Par exemple, les membres du Réseau téléphonique transcanadien appartiennent à une autre association appelée l'Association canadienne des entreprises de télécommunications, et cette dernière est constituée en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes, Partie II.

**Le sénateur Connolly:** Avec des objectifs différents.

**M. Vivian:** Oui, en effet. Son action se situe davantage à l'échelon international.

Relativement aux efforts de mise en marché des services—appel-conférence et conférence télévisée ou vidéo-conférence—nous avons repéré des organismes de service nationaux ou des organismes d'industrie, qui, selon nous, formaient le groupe principal qui pourrait faire un usage valable et très rentable de ces services.

**Le sénateur Connolly:** Je me demande, monsieur le président, si nous devrions interroger M. Vivian sur les objectifs précis de l'organisation. Je ne crois pas que vous les ayez déjà exposés. Ai-je tort, Monsieur Vivian?

**M. Vivian:** Pour le Réseau téléphonique transcanadien?

**Le sénateur Connolly:** Oui.

**Le sénateur Walker:** Un simple mot.

**M. Vivian:** Pourrais-je me résumer en une phrase? Essentiellement, il s'agit de relier les installations d'exploitation respectives des dix sociétés membres. Pour transmettre un appel de Toronto à Vancouver, il faut utiliser les installations de deux membres au moins.

**Le président:** Bien, c'est le sens du terme «conférence».

**M. Vivian:** Je crois que le sénateur Connolly, en posant sa question, voulait plus particulièrement connaître les objectifs de l'organisation, du Réseau téléphonique transcanadien.

Pour en revenir à la question qui nous intéresse, ou que je désire présenter, nous nous apercevons que les associations nationales—non pas la nôtre en particulier, mais des organismes qui sont plus ou moins des clients, auxquels nous désirons vendre les services—ne sont pas tellement bien équipées pour traiter ces offres de services. Elles ne sont pas bien équipées, principalement, parce qu'elles ont un personnel à temps partiel ou à temps plein très restreint ici à Ottawa, pour la grande majorité. Souvent, elles n'ont pas d'expert-conseil juridique sur place, et mon but, en comparaisant devant vous aujourd'hui, est réellement de faire apporter deux ou trois amendements mineurs au bill qui serviront à guider les dirigeants de ce genre d'organisation.

**Le sénateur Connolly:** Je suis désolé de vous interrompre, et j'espère que je ne mets pas le Comité dans l'embarras, mais

[Text]

have a balance sheet? Does it have revenues and expenditures? Does it pay taxes?

**Mr. Vivian:** Yes. It has a balance sheet, it has revenues and expenses and it pays taxes through its individual member companies. It does not file a consolidated return.

**Senator Connolly:** It sells a service, though, to the individual companies. Is that right?

**Mr. Vivian:** In some cases it is by inter-carrier contract, if you like. In some cases we deal directly with end users. For instance, the CBC is a major customer. For the most part, however, the services that are developed on a TransCanada basis are marketed by the individual member companies.

**Senator Walker:** It is a "hook-up" company.

**Mr. Vivian:** That is the one word I should have used before.

**Senator Connolly:** But it has not got any facilities of its own. The physical facilities are owned by the members.

**Mr. Vivian:** Exclusively.

**The Chairman:** Mr. Vivian, just to illustrate: if there is a company, not a member of your unincorporated group, that wishes to have a meeting of its shareholders, and the shareholders are located in various places in Canada, does the conference facility that you offer as a service mean linking up the shareholders of such a company so that you may get their opinion by vote over the telephone system?

**Mr. Vivian:** That is essentially correct, and within the TransCanada system you can do that on a national basis. Also, in connection with the facilities afforded by Teleglobe Canada, Canada's international carrier, that same conferencing facility can be extended internationally.

**The Chairman:** And it is not necessarily limited to company meetings.

**Mr. Vivian:** Oh, certainly not, no.

**The Chairman:** And does it extend so as to include meetings of directors of a company?

**Mr. Vivian:** Yes. I think that is already provided for in this draft of Bill S-7, and as I read it, the provision in Bill S-7 is a word-for-word duplication of what is presently in the Canada Business Corporations Act, the more general act. I believe the correct section number is 97(9). So that under the present act, directors' meetings can already be held, using conference facilities. The purpose of my appearance is to ask that the same methodology be expanded and extended to include meetings of members, and not simply meetings of directors.

**Senator Barrow:** But, Mr. Vivian, your submission is not in connection with the TransCanada Telephone System, but with the use of the TransCanada Telephone System for meetings of any corporation covered under this bill for its shareholders, which are not covered under the bill. The only conference

[Traduction]

l'organisation a-t-elle un bilan? A-t-elle un état des revenus et des dépenses? Paie-t-elle des impôts?

**M. Vivian:** Oui. Elle a un bilan, un état des revenus et des dépenses et elle paie des impôts par l'entremise de chacune de ses sociétés membres. Elle ne dépose pas de déclaration consolidée.

**Le sénateur Connolly:** Elle vend un service, toutefois, à chaque société, n'est-ce pas?

**M. Vivian:** Dans certains cas, il s'agit d'un contrat entre entreprises, si vous voulez. Dans d'autres cas, nous traitons directement avec les usagers ultimes. Par exemple, Radio-Canada est notre principal client. Dans la plupart des cas, toutefois, les services à l'échelle transcanadienne sont commercialisés par les diverses sociétés membres.

**Le sénateur Walker:** Est-ce une société de liaison.

**M. Vivian:** C'est le terme que j'aurais dû utiliser tout à l'heure.

**Le sénateur Connolly:** Mais elle n'a aucune installation en propre. Les installations matérielles appartiennent aux membres.

**M. Vivian:** Exclusivement.

**Le président:** Monsieur Vivian, simplement à titre d'exemple: si une compagnie qui ne fait pas partie de votre groupe non constitué en société, désire tenir une réunion avec ses actionnaires, et si ces derniers sont éparpillés partout au Canada, le service d'appels-conférence que vous offrez relie les actionnaires de cette société de façon à ce que vous puissiez connaître leur opinion grâce au réseau téléphonique?

**M. Vivian:** Pour l'essentiel, c'est exact, et au sein du Réseau téléphonique transcanadien, cela peut se faire à l'échelle nationale. De plus, en ce qui a trait aux installations mises à notre disposition par Téléglobe Canada, l'entreprise internationale du Canada, ces mêmes services d'appels-conférence peuvent être offerts à l'échelle internationale.

**Le président:** Et ils ne se limitent pas nécessairement aux réunions de sociétés.

**M. Vivian:** Oh, certainement pas.

**Le président:** Et ce service va même jusqu'à inclure les réunions de conseil d'administration?

**M. Vivian:** Oui. Je pense que cela est déjà prévu dans cet avant-projet du bill S-7 dont une disposition reprend, me semble-t-il, mot à mot ce qui est déjà dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, projet de loi de portée plus générale. Il s'agit, sauf erreur, du paragraphe 97(9). Donc, en vertu de la loi actuelle, les réunions du conseil d'administration peuvent déjà se tenir au moyen de conférences téléphoniques. Je viens ici vous demander d'étendre ce privilège aux réunions des sociétés sans le limiter à celles du conseil d'administration.

**Le sénateur Barrow:** Mais, monsieur Vivian, votre témoignage ne concerne pas le Réseau téléphonique transcanadien. Vous voulez que les services de ce Réseau soient utilisés pour les réunions des sociétés de toute société visée par ce projet de loi, lequel ne vise justement pas ces sociétés. Les seules



*[Text]*

meetings you can hold are meeting of directors, and you want that provision expanded so as to take in meetings of members and/or shareholders. That is the purpose of your submission.

**Mr. Vivian:** Yes, sir.

**The Chairman:** Now, we might as well get down to the kernel of the thing. May I just put this to you. Shareholders' meetings are dealt with under particular provisions in this bill, and I would say that in the main those provisions follow the lines of the Canada Business Corporations Act. In shareholders' meetings, votes have to be recorded, and the minutes have to be approved and signed by the named officials, such as the chairman and the secretary of the meeting. In a setup like that, how are you going to have a voice vote over a conference telephone system unless you do a number of things, the chief among which would appear to be a requirement that following such a telephonic meeting the secretary would send out a copy of what came over the wires for signature by everybody who was hooked into that conference, in order to make it legal and make it conform to the provisions of this bill and those of the Canada Business Corporations Act? Is that right?

**Mr. Vivian:** I would be guided by your advice in that regard, but as I read the bill, as it is presently drafted in respect of directors' meetings—

**The Chairman:** I am talking of shareholders' meetings.

**Mr. Vivian:** All right; but I have suggested a wording very similar to that used in respect of directors' meetings. Let me get to that point. The provision in respect of directors' meetings reads that the person is deemed to be present, and I would make the same suggestion in terms of shareholders' or general meetings; that is to say, that a person communicating by means of telecommunications services ought to be deemed to be present for the meeting, and that deeming should give any person so participating all the status and rights of a person in physical attendance, including the right to vote.

**The Chairman:** You are not addressing yourself directly to the point I want to make. What company records am I able to evolve if I simply hook up a conference call, and you really have a voice vote?

**Mr. Vivian:** Well, if there is a requirement for documentation in respect of a vote, my suggestion is that the secretary be instructed to file a written ballot. That ballot would then be retained, and I have suggested that that provision be included in clause 118, or thereabouts, in terms of any additional documentation that might be required. I would say that in any circumstances where a person physically present was required to participate in the making of documentation, a person physically absent could equally participate in such an activity by means of telecommunications, using the secretary as his proxy.

**The Chairman:** To do what you suggest we would have to go back and amend the Canada Business Corporations Act.

*[Traduction]*

réunions qu'il soit possible de tenir par téléphone sont celles du conseil d'administration, et vous voulez donc élargir cette disposition afin qu'elle s'applique aux réunions des sociétaires à celles des actionnaires. C'est bien là l'objet de votre mémoire.

**M. Vivian:** Oui, monsieur.

**Le président:** Il faudrait peut-être entrer dans le vif du sujet. Permettez-moi de vous dire ceci. Certaines dispositions de ce projet de loi traitent des réunions des actionnaires, et elles reprennent dans l'ensemble les dispositions de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Lors de ces réunions, les votes doivent être enregistrés, et les procès-verbaux approuvés et signés par les personnes désignées, c'est-à-dire le président et le secrétaire de la séance. Dans ces conditions, comment parvenir à un vote lors d'une conférence téléphonique à moins de prévoir un certain nombre de choses, la principale étant, me semble-t-il, qu'après la réunion, le secrétaire devra envoyer un exemplaire de ce qui s'est dit au téléphone, et tous ceux qui auront été branchés sur la conférence devront signer ce document afin qu'il soit légal et conforme aux dispositions de ce projet de loi et de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Est-ce bien cela?

**M. Vivian:** Je me fierai à votre opinion à cet égard, mais la façon dont le projet de loi est actuellement rédigé à propos des réunions de conseil d'administration...

**Le président:** Je parle des réunions d'actionnaires.

**M. Vivian:** Très bien; mais j'ai proposé un libellé très semblable à celui qui concerne les réunions du conseil d'administration. Permettez-moi de développer cet aspect. Le paragraphe concernant les réunions de conseil d'administration stipule que les personnes sont réputées avoir assisté à ladite réunion, et je recommanderais la même chose à propos des réunions d'actionnaires ou des assemblées générales; en d'autres termes, une personne communiquant au moyen de services de télécommunication devrait être réputée avoir assisté à la réunion, ce qui devrait lui accorder tous les privilèges et tous les droits qui reviennent à ceux qui y assistent en personne, y compris le droit de vote.

**Le président:** Là n'est pas vraiment la question dont je veux parler. Comment établir les documents concernant une société si on se limite à se brancher sur une conférence téléphonique, comment exercer réellement le droit de vote?

**M. Vivian:** S'il faut produire des documents pour pouvoir voter, il suffit, selon moi, de demander au secrétaire d'envoyer par courrier un bulletin de vote. Il sera conservé par la suite et j'ai recommandé d'inclure cette disposition à l'article 118 qui pourrait faire mention de tout document à ajouter. Je dirais que chaque fois qu'une personne physiquement présente était tenue de participer à l'établissement de documents, une personne physiquement absente pourrait le faire aussi au moyen des télécommunications, et en donnant procuration au secrétaire.

**Le président:** Il faudrait donc, selon vous, revenir en arrière et modifier la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.



[Text]

**Mr. Vivian:** No, sir; I do not see the necessity for that.

**The Chairman:** That is where we differ.

**Mr. Vivian:** The reason I say that is as follows. The Canada Business Corporations Act, it seems to me, is a much more general document, and is directed towards a different kind of corporate activity. Non-profit corporations, if I can use that word, are, in general terms, much smaller, or most of them are, and they carry on business in a rather different way. In a prior life, sir, I was Executive Director of a non-profit corporation called the Canadian Law Information Council. Quite frankly, we did not have the funds to hold annual meetings of members, and did so by telephone. We used, as you suggest, mailed documentation to complete our corporate records, but it was not clear to us at the time whether or not that documentation was absolutely necessary.

**The Chairman:** You mean you were not questioning the practicability of following that procedure?

**Mr. Vivian:** No; that is correct; it worked fine. As I have stated in my submission, which I think has been circulated, the kind of meetings that lend themselves in the practical sense to telephone conferencing have to be limited in terms of numbers. I think the number I put in my letter was around 30. It would be physically impractical to include more than 30 individuals on telephones. Within my own organization, which has representatives across Canada, we have virtually monthly meetings by conference telephone, in which 20 or so people participate. In respect of the corporations at which Bill S-7 is directed, in some cases small non-profit corporations, I do not think it unreasonable to use the facility for general meetings. Just as it is recognized in the bill that it is a viable proceeding for meetings of directors, so too I think it can be a cost-saving measure for annual meetings and special general meetings of members.

**Senator Connolly:** You want an enabling provision, but you do not want a compulsory provision.

**Mr. Vivian:** Exactly. Perhaps Mr. Porter could give you the draft sections that I circulated.

**Senator Connolly:** We will come to that.

**Mr. Vivian:** It is just a permissive item. The reason I think it important is this. In connection with the marketing that we have done on these service offerings, we often come up against non-professional part-time staff, as I mentioned, and they say, "Show us particularly in the act where we can use it." Quite frankly, I think it is possible, without a specific mention of such a communication methodology in the act, to proceed that way, but I think that for additional clarity and for greater guidance of the people who have to use the act it would be useful to have a permissive clause inserted.

**The Chairman:** Mr. Vivian, don't you think that under the bill as drawn, if the additional step were taken that the secretary sent out to each shareholder who have attended by telephone and he signed it and returned it, that procedure is permissible?

[Traduction]

**M. Vivian:** Non monsieur, je n'en vois pas la nécessité.

**Le président:** Nous ne sommes pas du même avis.

**M. Vivian:** Je m'explique. J'estime que la Loi sur les corporations commerciales canadiennes constitue un document de portée plus générale; elle vise une activité commerciale de type différent. Les sociétés sans but lucratif, si vous me permettez cette expression, sont en général plus restreintes et la plupart fonctionnent de façon plutôt différente. Autrefois, j'étais directeur exécutif d'une société sans but lucratif, le Canadian Law Information Council. Très franchement, nous n'avions pas les moyens de tenir des réunions annuelles de sociétaires, et nous procédions par téléphone. Comme vous le recommandez, nous envoyions des documents par la poste pour constituer la documentation de notre société, mais nous ne savions par alors si cette documentation était absolument nécessaire.

**Le président:** Vous ne mettiez donc pas en doute l'applicabilité de cette procédure?

**M. Vivian:** Non, c'est exact, elle était très satisfaisante. Comme je l'ai dit dans mon mémoire, qui a été distribué, je crois, les réunions qui se prêtent à des conférences téléphoniques doivent comporter un nombre limité de sociétaires. Dans ma lettre, j'ai parlé d'environ 30 personnes. Il ne serait pas pratique d'y inclure davantage de participants. Mon organisation, qui a des représentants dans tout le Canada, a des réunions mensuelles par téléphone auxquelles participent une vingtaine de personnes. Il ne me semble pas déraisonnable d'utiliser ce système pour les assemblées générales des sociétés que vise le bill S-7, dans certains cas de petites sociétés sans but lucratif. Tout comme le projet de loi admet que c'est un procédé applicable pour les réunions du conseil d'administration, il me semble que ce serait une façon économique d'organiser les assemblées annuelles et les réunions spéciales des sociétaires.

**Le sénateur Connolly:** Vous voulez une disposition habilitante sans vouloir vous sentir lié.

**M. Vivian:** Exactement. Peut-être M. Porter pourrait-il vous donner les projets d'articles que j'ai fait circuler.

**Le sénateur Connolly:** Nous allons y venir.

**M. Vivian:** Il s'agit d'un article facultatif. Je crois que c'est important pour la commercialisation que nous avons faite des services fournis; très souvent nous avons affaire à un personnel employé à temps partiel non-professionnel, comme je l'ai mentionné, qui nous dit: "Montrez-nous comment nous pouvons nous servir de la loi". Franchement, je crois que c'est possible sans pour autant y faire ajouter un article mais, pour que les choses soient plus claires et pour que les personnes intéressées puissent mieux se guider dans la loi il serait utile d'insérer une disposition facultative.

**Le président:** Monsieur Vivian, ne pensez-vous pas qu'en vertu du projet de loi tel qu'il se présente maintenant, si l'on prend des mesures supplémentaires permettant au secrétaire d'envoyer à chaque actionnaire qui a pris part à la conférence par téléphone un document qu'il devrait signer et renvoyer, ne pensez-vous pas que ce serait possible?

[Text]

**Mr. Vivian:** In respect of meetings of shareholders, I do not believe so, no. I think that as it is set out in Bill S-7 it requires physical presence, and it would be impossible for someone to cast a vote at a meeting of shareholders without some permissive clause in the bill.

**Senator Barrow:** Appoint a proxy.

**The Chairman:** Without being present?

**Mr. Vivian:** Without being present. A senator mentions the ability to appoint a proxy. That is a secondary alternative that is available under the bill. However, the advantage of having the person present by means of telecommunication services is that he can, if you like, instruct his proxy as the meeting goes along; he may not give prior advice, but he can immediately play his full part in the meeting.

**The Chairman:** I notice that the marginal note to clause 127 says, "Resolution in lieu of meeting", and the clause reads:

Except where a written statement is submitted by a director under subsection 93(2) or by an auditor under subsection 150(5),

(a) a resolution in writing signed by all the members entitled to vote on that resolution at a meeting of members is as valid as if it had been passed at a meeting of the members; and

(b) a resolution in writing dealing with all matters required by this Act to be dealt with at a meeting of members, and signed by all the members entitled to vote at that meeting, satisfies all the requirements of this act relating to meetings of members.

(2) A copy of every resolution referred to in subsection (1) shall be kept with the minutes of the meetings of members.

**Senator Connolly:** That has been in the act a long time.

**The Chairman:** Yes. You do not think that goes far enough?

**Mr. Vivian:** I interpreted your question, Mr. Chairman, as asking the following. I thought your question was whether or not at a duly called meeting of members a person participating by telephone at such a meeting could correct his physical absence, if you like, simply by signing a resolution *ex post facto* and submitting it to the secretary, and I do not think that would be sufficient.

**The Chairman:** No, I was not asking that type of question. I was asking a question that I felt was correlated to clause 127, designedly.

**Mr. Vivian:** I would read clause 127, and also clause 136, which has the marginal note "Mail ballot", as alternative procedures to a general meeting; you have either one or the other.

[Traduction]

**M. Vivian:** En ce qui concerne les assemblées d'actionnaires, je ne crois pas. Je pense comme c'est prévu au projet de loi S-7 qu'il faut que les actionnaires se présentent en personne pour voter s'il n'y a pas d'article facultatif dans le projet de loi.

**Le sénateur Barrow:** On pourrait voter par procuration.

**Le président:** Sans être présent.

**M. Vivian:** Oui. Un sénateur a relevé la possibilité de nommer un mandataire. C'est une autre possibilité prévue au projet de loi. Toutefois, l'avantage d'avoir la personne présente par l'intermédiaire des services de télécommunication, si vous voulez, consiste dans le fait que celle-ci peut au fur et à mesure des débats donner des instructions à son mandataire; elle ne peut pas le conseiller avant, mais elle peut jouer un rôle à part entière dans la réunion.

**Le président:** Je note en marge de l'article 127 qu'il est question de "résolution donnant lieu d'assemblée", article qui stipule:

(1) A l'exception de la déclaration écrite présentée par l'un des administrateurs en vertu du paragraphe 93(2) ou par le vérificateur en vertu du paragraphe 150(5), la résolution écrite, signée de tous les sociétaires habiles à voter en l'occurrence lors de l'assemblée,

a) a la même valeur que si elle avait été adoptée lors de l'assemblée; et

b) répond aux conditions de la présente loi relatives aux assemblées, si elle porte sur toutes les questions qui doivent, selon la présente loi, être inscrites à l'ordre du jour de l'assemblée.

(2) Un exemplaire des résolutions visées au paragraphe (1) doit être conservé avec les procès-verbaux des assemblées.

**Le sénateur Connolly:** Cela figure dans la loi depuis longtemps.

**Le président:** Oui, vous ne pensez pas que l'article va assez loin?

**M. Vivian:** J'ai cru, monsieur le président, que vous posiez la question suivante: J'ai pensé que vous vouliez savoir si oui ou non à l'occasion d'une assemblée de sociétaires en bonne et due forme, la personne qui y participe par téléphone ne pourrait pas palier son absence physique, si vous voulez, en signant une résolution *ex post facto* et en la soumettant au secrétaire. A mon avis, cela ne serait pas suffisant.

**Le président:** Ce n'était pas ce que je voulais dire. Je voulais poser une question qui à mon avis concernait l'article 127.

**M. Vivian:** J'interprète l'article 127 et également l'article 136 qui a trait au «vote par correspondance» comme d'autres moyens destinés à remplacer la tenue d'une assemblée générale; vous avez soit l'un, soit l'autre.



[Text]

**The Chairman:** Then why do we need something more?

**Mr. Vivian:** In my statement I referred specifically to clause 136. I think both should be retained. Certainly they are very useful procedures and preclude the necessity of holding a meeting at all. I suggested that the wording be broadened somewhat to include communications somewhat more timely than the Post Office.

**The Chairman:** You do not mean having a meeting at all, because the type of meeting that is covered in clause 127 is a meeting under clause 127.

**Mr. Vivian:** I would defer to the officials on that question. I am not that familiar with the provisions.

**Senator Walker:** I defer to the chairman.

**The Chairman:** The marginal note, which I realize is not binding on interpretation, is, "Resolution in lieu of meeting".

**Mr. Vivian:** I would say, on just a cursory reading of the two clauses, that I do see some duplication between clauses 127 and 136. I believe they would both be alternatives to meetings.

**Senator Connolly:** I wonder if it would be over-simplifying it to say this. You say the bill provides that the meeting can be held where everyone is physically present. That is the normal thing. Secondly, the effect of a meeting can be just as valid if everyone entitled to be present signs a document that gives the result of the meeting, such as the passing of a by-law. The third option that you say should be clearly spelled out is that a valid meeting can be held by using the telecommunications equipment when, first of all, people are not physically present at the same place, and, secondly, they do not sign a document validating what was decided by common consent.

**The Chairman:** Senator Connolly, have you read clause 136?

**Senator Connolly:** No. I do not have the bill, so I am a little handicapped.

**The Chairman:** Clause 136 says:

The articles or by-laws of a corporation may provide that members of the corporation may cast a ballot by mail to decide any issue in respect of which the members are entitled to vote and, where the articles or by-laws so provide, the procedures that relate to collecting, counting and reporting the results of any mail ballot shall be set out in the articles or by-laws of the corporation.

That fits into the suggestion I made, that if you have a telephone meeting and the secretary sends out a copy of what was the essence of the telephone meeting, and the members sign it and return it, then you have a perfectly valid meeting.

**Senator Cook:** I was wondering who, on a telephone conference, would have to get up early or stay up late. Would it be the member in Victoria or the member in Newfoundland?

[Traduction]

**Le président:** Pourquoi dans ce cas a-t-on besoin de quelque chose de plus.

**M. Vivian:** Ma déclaration faisait surtout référence à l'article 136. Je crois qu'il faudrait conserver les deux. Ce sont des mesures utiles qui permettent ne pas devoir tenir une assemblée. J'ai proposé que le libellé soit un peu élargi pour inclure les communications faites par la poste.

**Le président:** Vous voulez dire qu'il n'y ait plus d'assemblée, car le type d'assemblée visé à l'article 127 est une assemblée tenue en vertu de l'article 127.

**M. Vivian:** Je laisserai aux fonctionnaires le soin de trancher cette question. Je ne connais pas très bien les dispositions en question.

**Le sénateur Walker:** Je m'en remets au président.

**Le président:** La note en marge, qui n'a pas force exécutoire est la suivante: «Résolution tenant lieu d'assemblée».

**M. Vivian:** Je dirais qu'à la simple lecture des deux articles, je crois qu'il y a chevauchement entre 127 et 136. A mon avis, ces deux articles prévoient une alternative aux assemblées.

**Le sénateur Connolly:** Je me demande si ce n'est pas trop simplifier que de dire cela. Vous dites que le projet de loi prévoit que l'on peut tenir une assemblée si chacun est présent, en personne, ce qui est normal. Deuxièmement, qu'une assemblée peut être également valable si les sociétaires signent un document où figure le résultat de l'assemblée, comme l'adoption d'un règlement. Troisième possibilité, il faudrait préciser, selon vous, qu'une assemblée tenue par l'intermédiaire de services de télécommunication peut être valable, si les sociétaires ne sont présents en personne au même endroit, et s'ils ne signent pas un document validant les décisions prises d'un commun accord.

**Le président:** Sénateur Connolly, avez-vous l'article 136?

**Le sénateur Connolly:** Non. Je n'ai pas la loi, c'est un handicap.

**Le président:** L'article 136 stipule:

Les statuts ou les règlements de la société peuvent, en précisant les modalités tant d'expression, de dépouillement des suffrages que d'établissement des résultats, prévoir le vote par correspondance pour toute question sur laquelle les sociétaires ont le droit de vote.

Voilà qui cadre bien avec ma proposition, à savoir que si vous tenez une assemblée par téléphone et que le secrétaire vous envoie une copie de l'essentiel de ce qui a été dit ou convenu à l'assemblée, et que les membres la signent et la renvoient, alors l'assemblée est parfaitement valable.

**Le sénateur Cook:** Je me demandais, si l'on fait une conférence par téléphone, qui devra se lever tôt ou veiller tard. Serait-ce le député de Victoria ou celui de Terre-Neuve?



[Text]

**The Chairman:** The black-out system would not work.

**Mr. Vivian:** I think I can respond to that. I have a telephone conference call to make tomorrow. That question arose. Normally they are held between 12 and 1 o'clock, Eastern Standard Time. That would be 1.30 p.m. or thereabouts in Newfoundland, and 9 o'clock in the morning in Vancouver. So, it covers the business day. You do not get into too much trouble if you pick the right time.

**The Chairman:** Is there anything else?

**Mr. Vivian:** There is one further additional item which relates to clause 136. As I said, I support the thrust of clause 136. I think it is an excellent procedure and is cost efficient. However, I should like to see the clause broadened to include not just mail vote but telegraphic or data communication votes, particularly where a corporation is required to respond quickly. I may be optimistic, but a mail vote is going to take a period of at least one week.

**The Chairman:** May I ask you this: How would I get evidence of the result of a telephone vote?

**Mr. Vivian:** If it is simply a telephone poll I have suggested that the corporation be precluded from acting upon such poll until such time as written documentation is received.

**The Chairman:** That is practically what I suggested earlier.

**Mr. Vivian:** That is correct.

**The Chairman:** Is there anything else?

**Mr. Vivian:** I think those are the three points I wished to cover.

**Senator Connolly:** Clause 136 seems to restrict it to mail, but you are suggesting telegraphic means.

**Mr. Vivian:** I put forward in my submission an amended version of clause 136 which would permit corporations to use communication methods other than the Post Office.

**Senator Connolly:** That sort of brings the clause into the twentieth century.

**Mr. Vivian:** I would agree with that, but I did not state that.

**The Chairman:** Senator Connolly, you must note what Mr. Vivian said—that is, if one does provide for a telephone vote, then, in order to have the necessary evidence of that vote, one must have something in writing which comes in from the voter.

**Senator Barrow:** In addition to something in writing, what he is suggesting is that a telegram or telex be also permitted. Is that not right, Mr. Vivian?

**Mr. Vivian:** Yes, senator, but I went further than that. I used, in the draft clause I submitted, the words "data communication." I used those words advisedly. There is an explosion in growth, if you like, in terms of electronic communication. Increasingly, office-to-office communication will be carried out by in-house facilities using word processors. That

[Traduction]

**Le président:** On ne peut pas imposer un horaire général à tout le monde.

**M. Vivian:** Je pense pouvoir répondre à cette question. Demain, je dois faire un appel téléphonique pour une conférence. La question s'est posée. Normalement, ce genre de conférence se tient entre midi et 13 heures, heure normale de l'Est, ce qui donne 13 h 30 environ à Terre-Neuve et 9 heures, à Vancouver; donc cela couvre une journée de travail. On n'a pas trop de difficultés si l'on choisit le bon moment.

**Le président:** Y a-t-il autre chose?

**M. Vivian:** Il y a un autre point qui se rapporte à l'article 136. Comme je l'ai dit, j'appuie l'objectif de cet article car je pense en effet que c'est un procédé excellent et qui est également rentable. Toutefois, il faudrait élargir la portée de l'article pour y inclure non seulement le vote par correspondance, mais encore les votes télégraphiques ou par informatique, notamment lorsqu'une société doit réagir rapidement. Je suis peut-être optimiste, mais, d'après moi, un vote par correspondance va prendre au moins une semaine.

**Le président:** J'ai une question à poser: Comment obtiendrais-je la preuve du résultat d'un vote par téléphone?

**M. Vivian:** S'il s'agit simplement d'un vote par téléphone, je suggérerais qu'on empêche la société en question d'établir les résultats jusqu'à temps qu'elle reçoive un document écrit le confirmant.

**Le président:** C'est pratiquement ce que j'ai suggéré un peu plus tôt.

**M. Vivian:** C'est exact.

**Le président:** Y a-t-il autre chose?

**M. Vivian:** Voilà les trois points que je voulais aborder.

**Le sénateur Connolly:** L'article 136 semble se limiter au vote par correspondance, mais vous parlez de vote télégraphique?

**M. Vivian:** Je propose dans mon mémoire une version modifiée de l'article 136, laquelle permettrait aux sociétés d'utiliser des modes de communication autres que la poste.

**Le sénateur Connolly:** Vous modernisez en quelque sorte l'article 136.

**M. Vivian:** J'en conviens, mais ne l'ai pas dit.

**Le président:** Sénateur Connolly, vous devez prendre note de ce qu'a dit M. Vivian, à savoir que: si la loi prévoit un vote par téléphone, dans ce cas afin d'avoir la preuve de ce vote, on doit obtenir un document écrit de l'électeur.

**Le sénateur Barrow:** En plus d'un document écrit, il suggère, d'autoriser également le vote par télégramme ou par télex, n'est-ce pas M. Vivian?

**M. Vivian:** Oui, sénateur, et j'ai même été plus loin: Dans le projet d'article que j'ai soumis, j'ai utilisé le mot «informatique» et l'ai fait en connaissance de cause. On assiste à l'heure actuelle à l'explosion de la croissance sur le plan des communications électroniques. En effet, de plus en plus, les communications de bureau à bureau se feront à l'aide d'installations

[Text]

does not involve the service of a telephone, except that we provide the physical transmission medium. It will be quite possible to develop conferencing circuits. In other words, if I were the executive director of an association in Ottawa, I could on my own word processor, develop documentation, store it electronically, and deliver that to the directors of the board or individual member companies across Canada on a kind of electronic mail basis, if you like.

I think we are probably going to have this legislation with us for some time, and we should be looking to the future to try to ensure that the business practices and methodologies available in the future are covered, and covered specifically so that those not learned in the law and those who are feeling their way and are guided by the legislation can look to this as a reference guide.

**The Chairman:** Is there anything else?

**Mr. Vivian:** Let me extend an invitation, if I might, to the committee. If the committee is interested, or individual members of the committee are interested, I would be pleased to set up a demonstration of audio conferencing. In fact, let me leave a standing invitation with the committee to attend an audio conferencing demonstration. We could provide this committee with an audio conferencing or video conferencing facility between Toronto and Ottawa. There are studio facilities at 160 Elgin Street. Half the committee members could be there and the other half could be in Toronto, and yet you could carry on a business meeting.

**Senator Connolly:** I think that is the best idea put forth in a long time. It would save you, Mr. Chairman, the trouble of travel by airplane and making hotel reservations.

**Senator Barrow:** We could do it all across Canada.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Vivian. I should now like to have Mr. Sparling develop the proposed amendments. Would you just tell us how unimportant they are, or how lacking in substance they are?

**Mr. Sparling:** Mr. Chairman, the proposal put forward with regard to the meeting of shareholders by electronic means is, I am quite satisfied from what I have heard from Mr. Vivian and from what I have read in their submission, quite a feasible proposition.

Whether or not it should be incorporated—if I may use an odd word in our context—in a corporation act is something that I think would have to be considered. I, myself, am of the opinion that if the provision for carrying on business of the corporation by some means other than holding a meeting is in the statute, how this is attained possibly should be left up to the individual corporation to decide by means of putting it into their bylaws or articles.

Mr. Vivian suggested that the average non-profit corporation is too inexperienced and possibly too naive to feel confident about making any move with regard to the administration

[Traduction]

internes utilisant des ordinateurs. Le service téléphonique n'entre pas en cause sinon pour assurer matériellement un moyen de transmission. Il sera tout à fait possible de mettre sur pied des circuits pour conférences. En d'autres termes, si j'étais le directeur exécutif d'une association à Ottawa, je pourrais, à l'aide de mon propre terminal, accumuler de la documentation la mettre en mémoire électroniquement, et la livrer ensuite aux directeurs du conseil d'administration ou à des sociétés membres à travers le Canada tout au moyen d'un système de correspondance électronique, si vous voulez.

Nous allons probablement étudier ce projet de loi pendant un certain temps et nous devrions donc nous tourner vers l'avenir pour essayer de tenir compte des pratiques et méthodologies commerciales qui seront disponibles ultérieurement. Nous devons le faire d'une manière précise de sorte que ceux qui ne connaissent pas bien la loi, et qui se guident sur elle, puissent réellement s'en remettre à ce projet de loi.

**Le président:** Il y a-t-il autre chose?

**M. Vivian:** Puis-je lancer une invitation au Comité? Si le Comité est intéressé ou du moins certains de ses membres, je serais prêt à donner une démonstration audio-conférence. En fait, c'est même une invitation permanente que je fais au Comité. Nous pourrions lui fournir une installation d'audio ou de vidéo-conférence entre Toronto et Ottawa. Il y a les installations voulues au 160 de la rue Elgin. La moitié des membres du Comité pourraient y être et l'autre se trouverait à Toronto et l'on pourrait avoir une séance de travaux.

**Le sénateur Connolly:** C'est la meilleure idée qu'on ait proposée depuis longtemps. Cela vous épargnerait, monsieur le président, l'ennui de prendre l'avion et de faire des réservations d'hôtel.

**Le sénateur Barrow:** Nous pourrions faire la même chose dans tout le Canada.

**Le président:** Merci beaucoup Monsieur Vivian. Je vais maintenant demander à M. Sparling de développer les propositions d'amendement: Allez-vous nous dire qu'elles ont peu d'importance ou qu'elles manquent de substance.

**M. Sparling:** Monsieur le président, la proposition concernant la réunion d'actionnaires par des moyens électroniques est—j'ai été convaincu par ce qu'a dit M. Vivian et par ce que j'ai lu dans son mémoire—tout à fait réalisable.

Reste à considérer si l'on devrait l'intégrer—si je puis m'exprimer ainsi—dans la Loi sur les corporations. J'estime que si la disposition permettant à une société de faire affaire par des moyens autres qu'en tenant une réunion figure dans la loi, dans ce cas c'est à chaque société de décider des moyens d'y parvenir, en les faisant figurer dans ses statuts ou règlements.

D'après M. Vivian, la société à but non lucratif moyenne a trop peu d'expérience et est trop naïve pour se lancer dans des changements concernant l'administration de la société, à moins que cela ne soit dûment inscrit dans la loi.



[Text]

of the corporation unless it is boiler plated, one might say, in the statute.

However, I do not share his view on that. The type of corporation that incorporates under the federal statute tends to be of a more sophisticated type. The smaller, charitable institution, in all probability, if it decides to incorporate at all, would likely incorporate provincially.

In setting up the federal statute, we in no way are going out to attempt to bring in all small corporations that operate in a local context. It is primarily for the larger corporations.

I, myself, feel that the present bill provides for meetings or for the conduct of business of the corporation to be done other than at a meeting, if the corporation so desires.

**Senator Connolly:** Is the legislation broad enough to allow individual corporations to make bylaws to that effect?

**Mr. Sparling:** Yes, corporations can make bylaws dealing with these affairs with no restriction whatsoever. The non-profit corporation bill was specifically made, you might say, loose in that area to give wide discretion to corporations, because the non-profit corporations are vastly different from business corporations in that way. They operate on a voluntary basis; they are very widespread across the country—the larger ones, that is; and, therefore, the statute needs to be more relaxed in permitting the corporation itself to decide how best to run its affairs.

The legislation itself places no limitation on the corporation in terms of setting its bylaws or putting into its articles the manner in which it wishes its administration to be run. The statute sets out that in order to do its business, the corporation will have to pass resolutions, and it goes on to set out that resolutions can be passed at a meeting of the shareholders or, if it is practical—and in the situation we are talking about here, given the number of shareholders, it is practical—the shareholders can get together by some means other than at a meeting, make a decision, and then confirm that decision by having each shareholder sign the resolution.

The only thing that is not covered is the means of having a meeting and having people attend that meeting and a vote taken by electronic means. That is not in the statute.

**The Chairman:** My question was directed to the half dozen amendments which the department is proposing. How would you describe those amendments?

**Mr. Sparling:** The six amendments before you are changes arising out of Bill S-4, which was considered by the committee in the last Parliament. They are cosmetic changes. Three of them, for instance, relate to the fact that in the French version the name «La Loi de la Corporation canadienne», which is the Canada Business Corporations Act, is now «Loi sur les Sociétés.» In Bill S-4 it was referred to under the old name. That has now been changed to the new name.

The second change is one which the chairman has already mentioned, that being the change in the designation of para-

[Traduction]

Toutefois, je ne suis pas d'accord avec lui sur ce point. Les sociétés qui obtiennent une charte fédérale appartiennent certainement à un type plus élaboré. Quant à la petite société de bienfaisance, si elle décide de se constituer en société, elle demandera probablement une charte provinciale.

En élaborant la loi fédérale, nous n'essayons nullement d'y insérer toutes les petites entreprises locales. Nous traitons principalement des grandes sociétés.

D'après moi, le bill actuel prévoit la tenue de réunions ou la possibilité pour une société de mener ses affaires autrement si elle le désire.

**Le sénateur Connolly:** Est-ce que la loi est suffisamment souple pour permettre à chaque société d'établir des règlements à cet effet?

**M. Sparling:** Oui, les sociétés peuvent émettre des statuts ou des règlements à ce sujet, et sans la moindre restriction. Le Bill sur les sociétés sans but lucratif a été conçu assez souple dans ce domaine pour donner pratiquement carte blanche aux sociétés, étant donné que ce type de sociétés diffère de beaucoup sur ce plan d'une société commerciale. En effet, elles opèrent bénévolement et sont très dispersées dans tout le pays, du moins les plus grosses. C'est pourquoi la loi doit être plus souple, pour leur permettre de décider de la meilleure manière de diriger leurs affaires.

La loi elle-même n'impose aucune restriction à la corporation en ce qui concerne l'établissement de ses règlements ou la rédaction de ses conventions portant sur la façon dont elle veut être administrée. La loi stipule que pour faire ses transactions la société devra adopter des résolutions et que ces dernières peuvent être adoptées lors d'une réunion des actionnaires ou si c'est pratique, et dans le cas présent, étant donné le nombre d'actionnaires, c'est plus pratique, si c'est pratique les actionnaires peuvent se rassembler autrement que lors d'une réunion, prendre une décision et ensuite la confirmer en demandant à chaque actionnaire de signer la résolution.

La seule chose qui n'est pas stipulée dans la loi c'est la façon de convoquer une réunion, d'inviter les personnes à y assister et l'organisation d'un vote à l'aide d'un mécanisme électronique. Cela n'est pas prévu dans la loi.

**Le président:** Ma question concerne la demi-douzaine d'amendements que le ministère a proposés. Comment décririez-vous ces amendements?

**M. Sparling:** Les six amendements qui se trouvent devant vous sont des changements qui découlent de l'étude du bill S-4 qui a été effectuée par le Comité au cours de la dernière Législature. Il s'agit de replâtrage. Trois de ces changements, par exemple, ont trait au fait que dans la version française l'expression «la Loi de la corporation canadienne», qui est la *Canada Business Corporations Act*, est maintenant remplacée par la «Loi sur les sociétés». Dans le bill S-4, on fait allusion à cette dernière en vertu de l'ancien nom. Celui-ci a maintenant été changé.

Le deuxième changement est celui auquel le président a déjà fait allusion, c'est-à-dire que l'alinéa (c.1) du paragraphe 5(1)



*[Text]*

graph (c.1) of subclause 5(1) to paragraph (d). As a result of that change, the designations of the remaining paragraphs in that subclause were pushed up a notch, so to speak.

The third amendment relates to paragraph (i) of subclause 155(1), and it is consequential to the relettering of the paragraphs of subclause 5(1). The reference "paragraph 5(1) (h)" in Bill S-4 becomes "paragraph 5(1) (i)" in Bill S-7.

Next is an amendment to subclause 183(1), which provides that the directors may, by resolution, dissolve a membership corporation. Under Bill S-4, the directors could do so if the corporation had not issued any securities. The words "has no members and" have now been added before the phrase "has not issued securities may". As it now reads, for the directors to handle it, the corporation, in addition to not having issued securities, must not have any members. This is a change that makes it more realistic, because the subclause goes on to say that if the corporation has members, it dissolves in such-and-such a way.

The fifth amendment relates to an error we picked up in Bill S-4 as it related to the property of charitable corporations. In Bill S-4, subclause 198(5) referred back to subclause (3), and this is clearly an error since subclause (3) deals only with membership corporations, not charitable corporations. The words "referred to in subsection (3)" were simply deleted.

The same is true in respect of the last amendment from Bill S-4. Again, subclause 198(6) referred back to subclause (3), and it clearly should not have since subclause 198(3) referred only to membership corporations. Again, the words "referred to in subsection (3)" were deleted.

These are all cosmetic changes designed to pick up errors that crept into the drafting of Bill S-4.

**The Chairman:** The only other point is the matter that was raised by Mr. Hayes. Having regard to the time, I would suggest that the committee reconvene when the Senate rises this afternoon, at which point we can deal with the matter raised by Mr. Hayes.

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, I wonder if I might ask one question before we adjourn. Subclause 20(3) of Bill S-7, in relation to member lists, makes reference to the payment of a "reasonable fee". What is a reasonable fee?

**Mr. Sparling:** In essence, Senator Molson, you are asking me to interpret the bill. If someone wished the membership list of a corporation and that corporation set its fee for providing that list at \$1,000, the individual requesting the list might challenge that fee in the courts.

I would hesitate to put a specific figure in the statute.

*[Traduction]*

s'appellera maintenant l'alinéa d). Il en résulte que la désignation des autres alinéas dans ce paragraphe est modifiée d'un chiffre, pour ainsi dire.

Le troisième amendement a trait à l'alinéa i) du paragraphe 155(1), et il résulte d'une modification de la redésignation des alinéas du paragraphe 5(1). L'alinéa h) du paragraphe 5(1) du bill S-4 devient l'alinéa i) du paragraphe 5(1) dans le bill S-7.

Le prochain amendement concerne le paragraphe 183(1) qui stipule que les administrateurs peuvent, par résolution, dissoudre une société mutuelle. En vertu du bill S-4, les administrateurs ne pouvaient pas agir de la sorte si la société avait émis des valeurs mobilières. Les mots «n'ayant aucun sociétaire et» ont été ajoutés devant les mots «n'ayant émis aucune valeur mobilière». En vertu de la loi actuelle, pour que les administrateurs puissent dissoudre une société, celle-ci, en plus de ne pas avoir émis de valeurs mobilières, doit ne pas avoir de sociétaires. Il s'agit là d'un changement qui rend le projet de loi plus réaliste, étant donné que le paragraphe précise ensuite que, si une société a des sociétaires, elle peut être dissoute de telle ou de telle façon.

Le cinquième amendement concerne une erreur que nous avons relevée dans le bill S-4 et qui a trait aux biens des sociétés de bienfaisance. Dans le bill S-4, le paragraphe 198(5) fait allusion aux biens visés au paragraphe (3). Il est donc évident qu'il s'agit d'une erreur étant donné que le paragraphe (3) porte sur les sociétés mutuelles et non sur les sociétés de bienfaisance. Les mots «visés au paragraphe (3)» ont simplement été enlevés.

Il en est ainsi pour le dernier amendement du bill S-4. De nouveau, dans le paragraphe 198(6) on faisait allusion aux biens visés au paragraphe (3), et il est évident qu'il ne devrait pas en être ainsi puisque le paragraphe 198(3) ne concerne que les sociétés mutuelles. De nouveau, les mots «visés au paragraphe (3)» ont été enlevés.

Il s'agit de replâtrage afin de corriger les erreurs qui s'étaient glissées lors de la rédaction du bill S-4.

**Le président:** Le seul autre point est la question soulevée par M. Hayes. Étant donné l'heure qu'il est, je suggère que le Comité se réunisse de nouveau à l'ajournement du Sénat et à ce moment-là nous pourrions étudier la question soulevée par M. Hayes.

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, je me demande si je pourrais poser une question avant que nous ajournions. Le paragraphe 20(3) du bill S-7 a trait à la liste des sociétaires et on y mentionne qu'un «droit raisonnable» devra être payé. Qu'est-ce qu'un droit raisonnable?

**M. Sparling:** En fait, sénateur Molson, vous me demandez d'interpréter le projet de loi. Si quelqu'un veut obtenir la liste des actionnaires d'une société et que cette dernière fixe un droit de \$1,000 pour la délivrance d'une telle liste, la personne qui en fait la demande peut contester ce prix devant les tribunaux.

J'hésiterais à indiquer un chiffre précis dans la loi.

[Text]

**The Chairman:** I can see the reason for that. A shareholders' list may be very long, in which event it would cost more to reproduce.

**Senator Barrow:** Is there not a schedule of fees setting out a per folio or per list rate that is generally accepted by the various provincial and federal authorities?

**The Chairman:** I know that in Ontario there is a schedule of fees or charges set by regulation. It could be done, in any event, by regulation.

**Mr. Sparling:** The fees set out in the regulations are fees chargeable by the department to those wishing to use the facilities of the department. The regulations in no way set out the fees which private corporations may charge to people with whom they are doing business.

**Senator Connolly:** Would the department attempt to regulate those fees?

**Mr. Sparling:** That is not planned at the moment, senator. If it were, this subclause would read "fees as prescribed" instead of "reasonable fee."

There are various things to be considered, not the least of which is inflation. What is \$1 today may be 25 cents at some point down the road.

**Senator Molson:** In other words, this fee would be set by the institution itself and would be deemed reasonable unless disputed, in which case there would have to be recourse to the courts?

**Mr. Sparling:** That is correct.

**The Chairman:** Shall we adjourn now until the Senate rises this afternoon?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

The meeting resumed at 3.50 p.m.

**The Chairman:** I now call the meeting to order. The principal consideration this afternoon is the report of the committee. Before getting to that, however, I should say that we heard two representations this morning, the first of which was from the Canadian Jewish Congress, on behalf of whom Mr. Hayes appeared.

Mr. Hayes complained that there were really two jobs to be done by a member of a religious charity. Mr. Hayes referred to form T3010, which is the Registered Charities Public Information Return required under section 149.1(14) of the Income Tax Act.

I have received copies of this form T3010. I believe we have sufficient copies to pass around.

Mr. Hayes complained about the requirements of clause 20, subclauses (8) and (9) of the bill. He stated that there were requirements for income tax purposes under the Income Tax Act, section 149.1(14). That section states:

[Traduction]

**Le président:** Je comprends pourquoi. Une liste d'actionnaires peut être très longue et, dans ce cas, il coûterait plus cher pour en reproduire une copie.

**Le sénateur Barrow:** N'y a-t-il pas un barème de frais fixant un taux par liste qui est généralement accepté par diverses autorités provinciales et fédérales?

**Le président:** Je sais qu'en Ontario il y a un barème de frais ou coûts établis en vertu d'un règlement. En tout état de cause, on pourrait en établir un en vertu d'un règlement.

**M. Sparling:** Les frais fixés dans ces règlements sont des frais qui doivent être payés au ministère par les personnes qui veulent utiliser les installations de ce dernier. Les règlements ne fixent en aucun cas les frais que les sociétés privées peuvent faire payer aux personnes avec lesquelles elles font des transactions.

**Le sénateur Connolly:** Le ministère essaierait-il de réglementer ces frais?

**M. Sparling:** Cela n'est pas prévu en ce moment, sénateur. Autrement, il serait écrit dans le paragraphe «frais prévus» au lieu de «droit raisonnable».

Il y a différents facteurs à étudier dont l'un des plus importants est l'inflation. Ce qui vaut \$1 aujourd'hui peut valoir \$0.25 un peu plus tard.

**Le sénateur Molson:** En d'autres termes, ces frais seraient fixés par la société elle-même et devraient être considérés comme raisonnables à moins qu'ils ne soient contestés, et dans un tel cas, il faudrait avoir recours aux tribunaux.

**M. Sparling:** C'est exact.

**Le président:** Ne devrions-nous pas suspendre nos travaux maintenant jusqu'à l'ajournement du Sénat?

**Des voix:** D'accord.

Le comité suspend ses travaux.

Le comité reprend ses travaux à 15 h 50.

**Le président:** Je déclare la séance ouverte. Nous étudierons principalement cet après-midi le rapport du comité. Avant d'y arriver, toutefois, je dois dire que nous avons entendu deux doléances ce matin; la première provenait du Congrès juif canadien au nom duquel comparaissait M. Hayes.

M. Hayes se plaignait du fait qu'un membre d'un organisme de bienfaisance avait vraiment deux tâches à remplir. Il a fait allusion à la formule T3010, intitulée «Organismes de charité enregistrés—Déclaration publique de renseignements exigée aux termes du paragraphe 149.1(14) de la Loi de l'impôt sur le revenu».

J'ai reçu des exemplaires de cette formule T3010. Je crois que nous en avons suffisamment pour en distribuer.

M. Hayes se plaignait des exigences des paragraphes 20(8) et (9) du projet de loi. Il a déclaré que l'article de la Loi de l'impôt sur le revenu contenait certaines exigences. L'article stipule ce qui suit.



## [Text]

(14) Information returns. Every registered charity shall, within 3 months from the end of each taxation year of the charity, file with the Minister both an information return and a public information return for the year, each in prescribed form and containing prescribed information, without notice or demand therefor.

I have copies of the public information return. This is the one he complained about in particular, because it is deposited in a public office in the Income Tax Branch and is available to the public, whenever they wish to look at it.

He implied that members of a charity had to provide their information on this. However, you will notice that the section simply says "Every registered charity" must complete this public information return.

When I read over the form, perhaps I missed something, but I did not see anything which would require a member to fill out this form. You will see some general information at the top of the form. You will also see that Part II deals with religious organizations. Part II says, "See instruction 3 above." If one refers to instruction 3, one will see that it states:

This return is divided into five parts. Part II is to be completed only if the charity is a religious organization claiming exemption from completion of Parts III to V. Otherwise all information must be given, if applicable.

Then, if we look at the information that is required, we see that it is really sorting out tax information.

Part III deals with revenue; that is, the revenue of a registered charity. Paragraph B of that deals with expenditures for the fiscal period; that is, expenditures of that registered charity. The registered charities must account for the revenues expended. Part IV applies to religious charities meeting certain dollar tests. Part V deals with additional information. Paragraph 1 of Part V states:

Number of officers and employees of the charity whose annual gross remuneration (including benefits) exceeded \$25,000 . . .

I cannot see where a member has to sign anything. The information they have to disclose, if it is a Roman Catholic church, is the name of the parish priest.

**Senator Cook:** Part I, under general information, paragraph 1 states:

The name, address and occupation of each executive or directing officer of the charity including, in the case of a parish or congregation, the name of the priest or minister in charge.

That is all it says.

## [Traduction]

(14) Déclarations renfermant des renseignements. Dans les 3 mois de la fin de chacune de leurs années d'imposition, les organismes de charité enregistrés produisent auprès du Ministre, sans avis ni mise en demeure, une déclaration renfermant des renseignements et une déclaration publique renfermant des renseignements, pour l'année, chacune en la forme prescrite et renfermant les renseignements prescrits.

J'ai des exemplaires de la Déclaration publique de renseignements. Il s'agit de celle dont il s'est plaint particulièrement, parce qu'elle est déposée dans un Bureau du ministère du Revenu et qu'elle est à tout moment accessible au public.

Il a laissé entendre que les membres d'un organisme de bienfaisance devaient donner leurs renseignements sur cette formule. Vous remarquerez toutefois, que l'article stipule simplement que «tous les organismes de charité enregistrés» doivent produire une déclaration publique de renseignements.

Lorsque j'ai lu la formule, peut-être ai-je manqué quelque chose, mais je n'ai rien vu qui exigeât qu'un membre la remplisse. Vous remarquerez certains renseignements généraux dans le haut de la formule. Vous remarquerez également que la partie II s'adresse aux organismes religieux. La partie II vous renvoie aux indications n° 3 que voici:

Cette déclaration est divisée en cinq parties. La partie II doit être remplie seulement si l'organisme de charité est un organisme religieux qui demande d'être dispensé de fournir les renseignements des parties III à V. Autrement tous les renseignements voulus doivent être fournis.

Ensuite, si nous jetons un coup d'œil sur les renseignements demandés, nous constatons qu'il s'agit vraiment de renseignements fiscaux.

La partie III traite des revenus—c'est-à-dire des revenus d'un organisme de charité enregistré. Le paragraphe B traite des dépenses durant l'exercice financier—c'est-à-dire des dépenses de l'organisme de charité enregistré. Les organismes de charité enregistrés doivent rendre compte de leurs dépenses. La partie IV s'applique aux organismes religieux qui répondent à certains critères monétaires. A la partie V, on demande des renseignements supplémentaires. Le paragraphe de la partie V précise:

Nombre de cadres et d'employés de l'organisme dont la rémunération annuelle brute (y compris les avantages) dépasse \$25,000

Je ne vois pas qu'un membre doive signer quoique ce soit. Le nom du prêtre chargé de la paroisse, s'il s'agit d'une Église catholique romaine, est le seul renseignement à donner.

**Le sénateur Cook:** A la partie I, sous la rubrique «renseignements généraux», il est dit simplement:

Le nom, l'adresse et l'occupation de chacun des membres de l'exécutif ou de la direction de l'organisme de charité, y compris, dans le cas d'une paroisse ou d'une congrégation, le nom du prêtre ou du ministre responsable.

C'est tout.



[Text]

**The Chairman:** It seems to me the information that is made public by this public information return is not information which does what this man represented it to do.

**Senator Walker:** Definitely not.

**The Chairman:** In fact, he has said it is putting the label of a religious affiliation on every member, and he feels and that that is undesirable. So the question simply seems to be whether we make any reference to his testimony, other than simply referring to the fact that we heard from this witness.

**Senator Cook:** Another point, Mr. Chairman, is that the list of members can only be requested for an internal matter. Clause 20(8) states:

A list of members obtained under this section shall not be used by any person except in connection with

(a) an effort to influence the voting of members of the corporation; or

(b) any other matter relating to the affairs of the corporation.

There is a fine of \$5,000 or a term in prison for going beyond that.

**The Chairman:** What are you reading?

**Senator Cook:** I am reading clause 20(8) of the bill. Getting the list is constrained by that. It is not a general right to get a list of members by any newspaper, or something like that. It is a list of members requested by a member who wants to influence the deliberations or policy of the organization.

**The Chairman:** Why should the department not have this information?

**Senator Laird:** They should have it because it pertains to revenue.

**The Chairman:** Revenue Canada already has it.

**Senator Cook:** I take it that that provision is for the protection of other members of the organization. They can get a list so that they can, if you will, convince the organization on votes.

**The Chairman:** I see that the departmental officials have arrived.

You may have noticed that during the past few years there have been prosecutions because some people in charge of certain religious charities have been overly generous in the credits that they have given for donations or contributions from members.

So, I think there is good reason for the income tax people to get that information. The question is, then, why should it be also required in the non-profit corporations bill. Would you care to elaborate on that, Mr. Sparling?

**Mr. Sparling:** I think I may have come in just after you discussed that.

[Traduction]

**Le président:** Il me semble que les renseignements rendus publics par cette déclaration ne correspondent pas du tout à ce que cet homme a dit.

**Le sénateur Walker:** Absolument pas.

**Le président:** De fait, il a déclaré que cela posait l'étiquette d'une affiliation religieuse sur tous les membres et il estimait que cela n'était pas souhaitable. La question semble simplement de savoir si nous tiendrons compte de son témoignage ou si nous mentionnerons ou simplement que nous avons entendu ce témoin.

**Le sénateur Cook:** Un autre point, monsieur le président; la liste des sociétaires ne peut être demandée que pour une question interne. Le paragraphe 20(8) déclare:

(8) La liste des sociétaires obtenue en vertu du présent article ne peut être utilisée que dans le cadre:

a) des tentatives en vue d'influencer le vote des sociétaires; ou

b) de toute autre question concernant les affaires internes de la société.

Il est prévu une amende de \$5,000 ou un emprisonnement pour quiconque enfreint cet article.

**Le président:** Où lisez-vous cela?

**Le sénateur Cook:** Il s'agit du paragraphe 20(8) du projet de loi. Ne peut obtenir la liste qui veut. Tout journal ou autre media n'a pas le droit d'obtenir une liste de sociétaires. Il s'agit d'une liste de sociétaires demandée par un sociétaire qui veut influencer les délibérations ou la politique de l'organisme.

**Le président:** Et pourquoi le ministère ne devrait-il pas avoir accès à ces renseignements?

**Le sénateur Laird:** Il devrait y avoir accès, puisque ces données ont trait au revenu.

**Le président:** Mais Revenu Canada les a déjà en main.

**Le sénateur Cook:** Je suppose alors que cette disposition a pour objet de protéger les autres sociétaires. Ils peuvent obtenir la liste et s'en servir pour essayer d'influencer le vote.

**Le président:** Je constate que les hauts-fonctionnaires du ministère viennent d'arriver.

Vous avez peut-être remarqué qu'au cours des quelques dernières années, des actions ont été intentées contre des dirigeants d'organismes religieux de bienfaisance qui avaient fait preuve d'un peu trop de générosité à l'égard des crédits accordés pour les dons ou contributions de leurs membres.

J'estime donc qu'il existe des raisons valables pour que les responsables de l'impôt sur le revenu obtiennent ce genre de renseignements. La question consiste alors à déterminer si cette mesure est vraiment nécessaire dans le contexte d'un projet de loi sur les sociétés sans but lucratif. Pouvez-vous nous donner plus d'explications à cet égard, monsieur Sparling?

**M. Sparling:** Je pense que je suis arrivé juste après que vous ayez abordé le sujet.

[Text]

**The Chairman:** You do not need to address yourself to the public information return form which deals with section 149.1(14) of the Income Tax Act.

**Mr. Sparling:** My comments would be limited to differentiating between charitable organizations and charitable corporations. Religious bodies, as I understand it, are primarily unincorporated associations. The example given this morning was the Baptist Church. The Baptist Church could certainly have members—and I am speaking of a person who is not a Baptist—but as a membership organization, the members would be entitled to know who the other members are. Whether or not that is an incorporated body, I am not sure.

No body is compelled to become a federal corporation, but if it is a federal corporation, it has certain duties, it is felt, to society. If it is a charitable corporation, one of those which goes to the public for money, then the theory is that the public has the right to know with whom it is dealing.

**Senator Barrow:** The public or members?

**Mr. Sparling:** If it is a charitable organization, which by definition receives monies from the public, the public is entitled to know with whom it is dealing.

If it is membership organization for the benefit of its members, it may do charitable work with funds strictly obtained through donations from its members, and then the necessity to file the information or the necessity to give a membership list would not be there, because it would be a membership corporation and only liable to give a list to the members.

There is a necessity to permit those who have an interest in the affairs of the corporation, such as members, the right to know who the other members are from the standpoint of mustering backing for a certain point of view they wish to put forward to the corporation.

Mr. Hayes said this morning that, be that as it may, and with all the protection and penalties there are in the act against anybody using that for ulterior motives, the law has to be drafted on the assumption that the provisions of the statute will be used for the purposes set out, and the best the legislation can do is provide penalties for those who misuse the information. That is the backing for the requirement to provide a list of members for the membership corporation. In the case of a charitable corporation, where anyone can come in and ask for a list of members, it definitely says that the membership list can only be used in regard to the affairs of the corporation.

I agree with Mr. Hayes that sometimes it might be very difficult to prove that such-and-such a situation was caused by someone getting a membership list, such as sending out promotional material to the members; but I believe the requirement is necessary from the corporate point of view, and the fact that it could be used for other purposes is something that is a risk that the legislation must take. Because the risk is there, the

[Traduction]

**Le président:** Il n'est pas nécessaire que vous nous parliez de la Déclaration publique de renseignements qui porte sur le paragraphe 14 de l'article 149.1 de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**M. Sparling:** Je me limiterai à distinguer les organismes de bienfaisance des sociétés de bienfaisance. Si je comprends bien, les organismes religieux sont surtout des groupes qui ne sont pas constitués en société. L'exemple que l'on a cité ce matin est celui de l'Église baptiste. L'Église baptiste peut certes avoir des membres—et je parle d'une personne qui ne fait pas partie de cette Église—mais comme c'est une société mutuelle, les sociétaires devraient avoir accès à la liste des membres. Je ne sais toutefois pas si cet organisme est constitué ou non en société.

Aucune association n'est tenue de se constituer en société aux termes de lettres patentes fédérales, mais si tel est le cas, elle est tenue à certaines obligations face à la société. Dans le cas d'une société de bienfaisance qui s'adresse au public pour obtenir des fonds, il est normal que le public ait le droit de savoir à qui il a affaire.

**Le sénateur Barrow:** Le public ou les sociétaires?

**M. Sparling:** Dans le cas d'une société de bienfaisance qui, par définition, reçoit de l'argent du public, le public doit pouvoir savoir à qui il a affaire.

Ce n'est pas le cas d'une société mutuelle qui exerce ses activités dans l'intérêt de ses sociétaires et qui finance des œuvres de charité avec des fonds qui proviennent uniquement des dons de ses sociétaires. En effet, ce genre de société n'est pas tenue de divulguer ce genre de renseignements ni la liste de ses membres, en raison de sa nature même.

En fait, il est nécessaire de permettre à ceux qui s'intéressent directement aux activités de la société, comme par exemple, les sociétaires de savoir qui sont les autres membres, même si ce n'est que pour obtenir leur appui pour une opinion dont ils veulent saisir la société.

M. Hayes a déclaré ce matin que, quoi qu'il en soit et compte tenu de toutes les mesures de protection et des amendes prévues contre quiconque pourrait enfreindre la loi, celle-ci doit être rédigée en supposant que ses dispositions ne seront utilisées que dans les buts qui y sont énoncés et la seule solution est de prévoir des amendes pour ceux qui feront un mauvais usage des renseignements fournis. C'est la raison pour laquelle on exige la divulgation de la liste des membres d'une société mutuelle. Pour ce qui est des sociétés de bienfaisance, comme n'importe qui peut en demander la liste des membres, il est stipulé que cette liste ne doit servir que dans le cadre des affaires de la société.

Je reconnais, avec M. Hayes, qu'il est parfois assez difficile de prouver qu'une situation, comme l'envoi de matériel publicitaire aux membres d'une société, est dû au fait que quelqu'un en a obtenu la liste; mais j'estime qu'il est nécessaire d'inclure cette exigence dans le projet de loi du point de vue des sociétés, et le fait que ces listes pourraient servir à d'autres fins est un risque que les législateurs doivent prendre. Et comme ce risque



[Text]

penalties for misusing the information are provided in clause 20(9).

**Senator Molson:** Mr. Chairman, how does that affect a charitable foundation?

**Mr. Sparling:** A charitable foundation would be different in that the money used is not money that is obtained from the public. It is money obtained from one person or one corporation that sets up a trust. It is more of a trust. Most foundations, I believe, are unincorporated. Of those that are, there would probably be just the one member in the corporation; or if a group of people put in the money, just that group.

**Senator Molson:** Can an outsider demand information or a list of the members, or a copy of the returns?

**The Chairman:** If you look at page 15 of the bill, clause 20(3) says—

**Senator Cook:** Would that only apply to a corporation incorporated under the provisions of this bill?

**Mr. Sparling:** Yes.

**Senator Cook:** So it does not apply to any corporation or foundation that is not incorporated under the provisions of this bill?

**Mr. Sparling:** That is quite true. It applies only to corporations that are incorporated or continued under this bill.

**Senator Barrow:** Would a church or religious organization be incorporated under this bill?

**The Chairman:** If you look at the definition of "corporation" at the bottom of page 2, it says:

"charitable corporation" means a corporation incorporated or continued under this Act to carry on activities that are primarily for the benefit of the public;

**Senator Cook:** If you do not bring yourself under the bill, it would not apply.

**Senator Barrow:** That is what I am asking: Would a religious organization come under this bill?

**Mr. Sparling:** Only if they wished to. If they wished to incorporate, they could; but most religious organizations are not incorporated. If they have a charitable side to them that involves soliciting money from the public, they might incorporate that activity.

**Senator Barrow:** It says here:

"charitable corporation" means a corporation incorporated or continued under this Act to carry on activities that are primarily for the benefit of the public;

**Mr. Sparling:** As I say, churches, from the standpoint of the congregation, are usually not incorporated; but from the standpoint of doing business, they might incorporate. But the mem-

[Traduction]

existe, le paragraphe 20(9) prévoit des amendes pour le mauvais usage de ces renseignements.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, en quoi cette disposition touche-t-elle les fondations de bienfaisance?

**M. Sparling:** Le cas de ce genre de sociétés est très différent du fait que l'argent dont elles se servent ne provient pas de dons du public. Il s'agit d'argent obtenu d'une personne ou d'une société ayant établi une fiducie. Mais ce peut être plus qu'une fiducie. En effet, je crois que la plupart des fondations ne sont pas constituées en société. Et celles qui le sont comptent probablement un seul membre et, dans le cas d'un groupe qui réunit des fonds, seulement ce groupe.

**Le sénateur Molson:** Un membre du public peut-il demander des renseignements, une liste de membres ou encore une copie des déclarations?

**Le président:** Si vous voulez regarder à la page 15 du projet de loi, le paragraphe 20(3) stipule . . .

**Le sénateur Cook:** Mais cette disposition ne s'appliquerait-elle pas qu'à une société constituée aux termes du projet de loi?

**M. Sparling:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Alors elle ne s'applique pas à une société ou à une fondation qui n'est pas constituée en société?

**M. Sparling:** C'est exact. Elle ne s'applique qu'aux sociétés qui sont constituées ou mentionnées dans le projet de loi.

**Le sénateur Barrow:** Est-ce qu'une église ou une organisation religieuse pourraient, conformément à ce bill, être constituées en société?

**Le président:** Si vous vous reportez à la définition de «société» au bas de la page 5, vous pourrez lire:

«société de bienfaisance» désigne la société régie par la présente loi, qui exerce ses activités principalement dans l'intérêt du public;

**Le sénateur Cook:** Si vous ne rentrez pas dans le cadre du bill, évidemment l'organisation ou l'église en question ne peuvent être régies par celui-ci.

**Le sénateur Barrow:** C'est exactement ce que je demande: Est-ce qu'une organisation religieuse peut être régie par le bill?

**M. Sparling:** Seulement si elle le désire. Si elle désire être régie par le bill et être constituée en société, elle le peut, mais la plupart des organisations religieuses ne le sont pas. Si elles collectent publiquement des fonds, elles peuvent être amenées à se constituer en société pour cette activité particulière.

**Le sénateur Barrow:** Il est dit ici:

«société de bienfaisance» désigne la société régie par la présente loi, qui exerce ses activités principalement dans l'intérêt du public;

**M. Sparling:** Comme je le disais, les églises, du point de vue de la congrégation religieuse ne sont pas constituées en société; mais elles peuvent l'être pour ce qui est de leur activité



[Text]

bers of that corporation would not be the members of the congregation.

**Senator Barrow:** I am wondering what was Mr. Hayes' reason when he referred to Jewish organizations primarily.

**The Chairman:** Were you present this morning, senator?

**Senator Barrow:** Yes.

**The Chairman:** He said that this was labeling to the public the members of a Jewish congregation, as to what their religious beliefs were.

**Senator Barrow:** But only if they are incorporated under this bill. What I am asking is, would the Jewish organizations to which he was referring be incorporated under this bill?

**The Chairman:** First, the members of the corporation, their agents and legal representatives and the directors may examine the records referred to, et cetera. Then a member of the corporation is entitled, upon request and without charge, to one copy of the articles, by-laws, et cetera. Then on payment of a reasonable fee, and upon sending to a corporation or its agent the affidavit referred to in (6), any member of a membership corporation or any person with respect to a charitable organization—that means a charitable organization as defined here—

**Mr. Sparling:** If I might intervene, the word used there is one that Mr. Hayes used this morning. I believe he was confusing all charitable *organizations* with charitable *corporations*. There are thousands of charitable organizations, but only a certain number of them are incorporated. As the bill says, the membership list is available to any person with respect to a charitable *corporation*.

**The Chairman:** Senator Lafond, that return is filed under the Income Tax Act.

**Senator Lafond:** Precisely. But whether it is a charitable organization or a charitable religious organization, it does not matter. They can have this privilege whether or not they are incorporated. If by incorporation they believe that they have some additional advantages—which it seems to me we cannot pinpoint at this time—and they want those advantages, they should assume the obligations of the bill. But they do not need to.

**The Chairman:** Section 149(14) of the Income Tax Act says that the obligation in connection with that public information return is "every registered charity."

**Senator Lafond:** "Registered," not incorporated.

**The Chairman:** "Registered charity" is covered in the Income Tax Act. It must be registered under the act.

As Mr. Sparling said, no one has to incorporate a charity under the Canada non-Profit Corporations Act.

[Traduction]

commerciale. Cependant les membres de cette société ne sont pas les membres de la congrégation.

**Le sénateur Barrow:** Je me suis posé la question de savoir ce que M. Hayes voulait exactement dire lorsqu'il citait principalement les organisations juives.

**Le président:** Étiez-vous là ce matin sénateur?

**Le sénateur Barrow:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Il a dit que cela étiquetait pour le public les membres d'une congrégation juive, notamment en ce qui concerne leurs croyances religieuses.

**Le sénateur Barrow:** Mais uniquement dans le cas où ils se sont constitués en une société régie par ce bill. Voici plus précisément ma question: les organisations juives auxquelles il faisait référence seraient-elles régies par ce bill.

**Le président:** Tout d'abord, les membres de la société, ses agents et représentants attirés ainsi que ses administrateurs, auraient accès aux dossiers dont il parle etc. Ensuite tout sociétaire a le droit, sur demande et gratuitement, de se faire envoyer un double de l'acte constitutif, des statuts etc. Par ailleurs, contre paiement d'une somme raisonnable et sur envoi à la société ou à un agent de celle-ci de l'affidavit mentionné au paragraphe (6), tout membre d'une société mutuelle ou toute personne, s'il est question d'un organisme de bienfaisance... c'est-à-dire d'une organisation répondant à la définition du bill.

**M. Sparling:** Si je peux me permettre d'intervenir, le terme est celui qu'a utilisé M. Hayes ce matin. Je crois qu'il confondait organismes et sociétés de bienfaisance. Il y a des milliers d'organismes de bienfaisance, mais simplement un nombre limité d'entre eux sont constitués en société. Comme le dit la loi, la liste des sociétaires d'une société de bienfaisance peut être obtenue par n'importe qui.

**Le président:** Sénateur Lafond, cela se trouve dans la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Lafond:** Exactement. Mais qu'il s'agisse d'un organisme de bienfaisance ou d'un organisme de bienfaisance à caractère religieux, cela importe peu. Ce droit leur revient qu'ils soient constitués ou non d'en société. Si en se constituant en société ils pensent pouvoir profiter de certains avantages... Ce que nous n'allons pas débattre pour le moment... et s'ils désirent en profiter, ils doivent évidemment se conformer aux exigences du bill, mais ils n'y sont pas obligés.

**Le président:** Le paragraphe 149(14) de la Loi de l'impôt sur le revenu stipule que l'obligation d'information s'applique à toutes «les sociétés de bienfaisance enregistrées».

**Le sénateur Lafond:** «Organismes de charité enregistrés», non constitués en société.

**Le président:** La Loi de l'impôt sur le revenu traite des «organismes de charité». Ces organismes doivent être enregistrés d'après cette loi.

Comme M. Sparling l'a dit, personne n'est tenu de constituer en société un organisme de charité conformément à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

[Text]

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, may I make it clear, in connection with this, that there is no list of members that goes to the Income Tax Branch of Revenue Canada.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Cook:** Suppose this section is, in fact, deleted, where does that leave us? It may seem to be adverse to a small number, but a great many who are incorporated under this law, if the section is deleted, will have no means of knowing with whom they are dealing. There would be no mechanism to find out who are the members of the corporation. Therefore I cannot see how we can leave it out.

**The Chairman:** You will remember that I asked Mr. Hayes a question this morning on the percentage of attendants. With respect to the percentage of attendants at a church and the percentage of members, I think he put it that the rate of attendance of people who attend the service but who are not members was a very high percentage. Presumably, being members they are not caught by subclauses (8) and (9) and (3) of clause 20.

**Senator Cook:** But you could have a situation in which the affairs or funds of a corporation are, in the opinion of some of the members, being completely misdirected, and, unless you have something like this, the complaining members would have no way of making their point.

**The Chairman:** That is one point we have to decide. I was just trying to settle certain points before continuing in camera. There is this religious charity question; there is the question of the amendments proposed by the department, which Mr. Sparling describes as cosmetic, and I think that is a pretty good description, although I am not sure it meets the definition I have heard of cosmetic: "A little rouge and a little paint makes you look like what you ain't." It is not that kind of cosmetic.

**Mr. Sparling:** Maybe it is the reverse.

**The Chairman:** But there is nothing in the explanation of those changes that would indicate they were anything more than language changes that would clarify the meaning. So that is point No. 2.

Point No. 3 has to do with what Mr. Vivian of TransCanada Telephone had to say. I realize that you are not supposed to be influenced by such things, but I must say that I thought he was quite intelligent, quite capable and understood both the general law and the particular law.

The question we have to decide, then, is whether the clause that he referred to goes far enough so that he can do what he wants to do under the clauses as they stand, or whether there are some words needed for the telephoning method of holding a meeting.

What is your view, Mr. Sparling?

[Traduction]

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, permettez-moi d'établir clairement, à ce sujet, qu'aucune liste des sociétaires n'est envoyée à la Division de l'impôt sur le revenu de Revenu Canada.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Supposons que cet article soit, en fait, supprimé, où nous retrouvons-nous? Cette mesure risque d'être défavorable à un petit nombre; par contre un très grand nombre d'organismes constitués en sociétés aux termes de cette loi, si l'article est supprimé, n'auront aucun moyen de savoir avec qui ils traitent. Aucun mécanisme ne permettra d'établir quel sont les sociétaires. Par conséquent, je ne vois pas comment nous pourrions supprimer cet article.

**Le président:** Vous vous souviendrez que j'ai posé à M. Hayes une question, ce matin, sur le pourcentage des participants. En ce qui concerne ce pourcentage des participants à une église et le pourcentage des sociétaires, je crois qu'il a dit que le taux de participation des personnes qui assistent aux services religieux sans être sociétaires était très élevé. Il semble donc que le fait d'être sociétaire ne les lie pas aux paragraphes 20(8), (9) et (3).

**Le sénateur Cook:** Mais il se peut que vous vous trouviez dans une situation où les affaires ou les fonds de la société sont, de l'avis de certains sociétaires, très mal dirigés et si vous ne disposez pas d'un tel mécanisme, les sociétaires qui se plaignent ne pourront aucunement faire entendre leurs doléances.

**Le président:** C'est là une question que nous devons trancher. J'essayais tout simplement de régler certaines questions avant de prolonger la séance à *huis clos*. Il y a cette question des organismes de bienfaisance religieux, celle des amendements proposés par le Ministère que M. Sparling appelle du maquillage, et je crois que c'est là une assez bonne description, même si je ne suis pas sûr que cela corresponde à la définition que je connais du maquillage: «Un peu de rouge et un peu de peinture qui vous font ressembler à ce que vous n'êtes pas.» Il ne s'agit pas ici de ce genre de maquillage.

**M. Sparling:** C'est peut-être le contraire.

**Le président:** Mais rien dans les explications de ces modifications n'indiquent qu'il n'y ait eu autre chose que des modifications d'ordre linguistique pour préciser le sens. C'est le cas de la deuxième question.

La troisième question concerne ce que Vivian, du Réseau téléphonique transcanadien, avait à dire. Je me rends compte que vous n'êtes pas censés être influencés par ce genre de choses, mais je l'ai cru assez intelligent et tout à fait en mesure de comprendre à la fois les aspects généraux et particuliers de la loi.

La question que nous devons trancher est alors de savoir si l'article auquel il s'est reporté est suffisamment complet pour lui permettre de réaliser ce qu'il veut, compte tenu de la façon dont les articles sont rédigés ou s'il existe certains termes qui doivent être utilisés pour tenir une conférence par téléphone.

Qu'en pensez-vous monsieur Sparling?



[Text]

**Mr. Sparling:** My view is that this can only apply to a small group of members. For instance, if those of us in this room comprised a corporation and there was a resolution required to be passed and we lived in various parts of the country, we, as a corporation, could put into our by-laws the stipulation that in such a situation the president or the secretary, or whoever, could call all of the members—all of us—on a conference call, or by whatever means of electronic communication there was, and the resolution could be discussed. If we then decided that, yes, unanimously, this is what we wanted, then the resolution would be taken as adopted and it would be confirmed by all of us signing the resolution.

That is provided for in the act at the present time. That would be called the unanimous signing of the resolution in lieu of a meeting.

**The Chairman:** They can do that under the bill as drawn.

**Senator Cook:** That is clause 127. It seems to me, Mr. Chairman, that with the right of directors to participate by telephone and the right of the members to sign a resolution, it could hardly be made much looser and still remain a corporation.

**The Chairman:** By the confirmation under the signature of the shareholders you have the necessary documentation, but you get expedition in your action by having a conference call.

**Senator Walker:** And before it is all signed they can get the news out: "Yes, we passed that this morning and it will be signed in a couple of days." The point is that when they pass it they want that news to go out. I do not see what they need that they have not already got.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Walker:** Because either the resolution is signed or the minutes are signed in due course, and that could be a week or a month later. So long as their telegraphic information indicates that the matter is through, that is all they need.

**The Chairman:** Yes. You know, even this committee operates at times on undertakings, where there is nothing in writing.

**Senator Walker:** Well, the chairman does. You have wanted undertakings out of every minister I have ever seen.

**The Chairman:** At any rate, those are the various points that I have identified. Are you ready to have the meeting continue *in camera* in order to settle what we are doing?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Then that terminates the reported part of the meeting.

The meeting continued *in camera*.

[Traduction]

**M. Sparling:** Je crois que ceci ne peut s'appliquer qu'à un petit groupe de sociétaires. Par exemple, si certains d'entre nous ici constituaient une société, que nous devions adopter une résolution et que nous vivions dans diverses régions du pays, nous, en tant que société, pourrions insérer dans nos règlements une disposition selon laquelle, en pareil cas le président ou le secrétaire, ou toute autre personne, pourrait appeler tous les sociétaires—nous tous—pour une conférence par téléphone ou par quelque autre moyen électronique de communication et la résolution pourrait être aussi discutée. Si nous décidions alors à l'unanimité que c'est ce que nous voulons, la résolution pourrait être considérée comme adoptée et le fait que nous signions la résolution viendrait le confirmer.

C'est ce que prévoit la loi actuellement. C'est ce que l'on appelle la signature à l'unanimité d'une résolution tenant lieu d'assemblée.

**Le président:** On peut agir ainsi d'après le projet de loi dans sa forme actuelle.

**Le sénateur Cook:** C'est ce que prévoit l'article 127. Il me semble, monsieur le président, que, puisque les administrateurs ont le droit de participer à une conférence par téléphone et que les sociétaires ont le droit de signer une résolution, on peut difficilement faciliter davantage les choses tout en gardant le statut de société.

**Le président:** La confirmation donnée par la signature des actionnaires constitue la documentation nécessaire, mais l'appel de conférence permet d'accélérer les choses.

**Le sénateur Walker:** Avant que tous les documents soient signés, on peut annoncer que la résolution a été adoptée le matin et qu'elle sera signée dans quelques jours. Le fait est que, lorsque les sociétaires adoptent la résolution, il tiennent à ce que la nouvelle soit annoncée. Je ne vois pas ce qu'ils tiennent à avoir qu'ils n'ont pas déjà.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Walker:** Dans un cas la résolution est signée, dans l'autre le procès-verbal est signé à temps, et cela peut se faire une semaine ou un mois plus tard. Dans la mesure où l'on indique que la question est réglée, c'est tout ce que veulent les sociétés.

**Le président:** Oui. Vous savez, même notre comité prend parfois des mesures qui ne sont aucunement consignées par écrit.

**Le sénateur Walker:** Eh bien, c'est ce que fait le président. Vous avez réussi à tirer bien des choses des ministres; je n'avais jamais vu cela auparavant.

**Le président:** De toute façon, ce sont là les différentes questions que j'ai soulevées. Est-ce que vous acceptez que nous poursuivions la séance à huis clos afin de régler ce dont nous traitons actuellement?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Cela met donc fin à la partie de la séance consacrée au rapport. Merci, monsieur le rapporteur.

La séance se poursuit à huis clos.









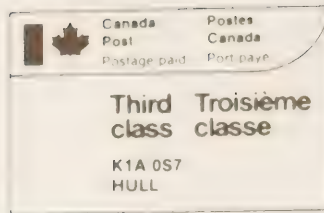












If undelivered return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull Quebec Canada K1A 0S7  
En cas de non-livraison  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Gary M. Gurbin, Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs.

*Dept. of Consumer Corporate Affairs*

Mr. F. H. Sparling, Director, Corporations Branch;  
Mr. R. D. Viets, Chief, Legal Division.

*Canadian Jewish Congress:*

Mr. Saul Hayes, Legal Consultant, Q. C.

*TransCanada Telephone System:*

Mr. P. E. Vivian, Legal Counsel & Director, Government Relations;  
Mr. I. C. Lindsay, Conference Calling Product Manager;  
  
Ms. J. Smith, Assistant Product Management;  
Mr. R. R. Porter, Assistant Director, Government Relation.

M. Gary M. Gurbin, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations.

*Min. de la Consommation et des Corporations:*

M. F. H. Sparling, Directeur, Direction des corporations;  
M. R. D. Viets, Chef, Division du contentieux.

*Congrès juif canadien*

M. Saul Hayes, Conseiller juridique, c.r.

*Réseau téléphonique transcanadien:*

M. P. E. Vivian, Conseiller juridique et directeur, Relations gouvernementales;  
M. I. C. Lindsay, Directeur de la convocation des conférences;  
M<sup>me</sup> J. Smith, Adjointe à la gestion de la production;  
M. R. R. Porter, Directeur adjoint, Relations gouvernementales.



First Session  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Standing Senate Committee on*

*Comité sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

## INDEX

OF PROCEEDINGS

*(Issues Nos. 1 to 16 inclusive)*

## INDEX

DES DÉLIBÉRATIONS

*(Fascicules nos 1 à 16 inclusivement)*

Prepared  
by the  
Information and Reference Branch,  
LIBRARY OF PARLIAMENT

Compilé  
par le  
Service de consultation et référence,  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce

1st Session, 31st Parliament, 1979

## INDEX

(Issues 1-16 inclusive)

## Act respecting Canadian non-profit corporations

*See*  
Bill S-7

Act to amend the Custom Tariff and to make certain amendments to the New Zealand Trade Agreement Act, 1932, The Australian Trade Agreement Act, 1960 and the Union of South Africa Trade Agreement Act, 1932

*See*  
Bill C-18

Act to amend the Income Tax Act to provide a tax credit in respect of mortgage interest and homeowner property tax

*See*  
Bill C-20, subject-matter

Act to amend the statute law relating to income tax and to amend the Canada Pension Plan

*See*  
Bill C-17, subject-matter

Act to implement conventions between Canada and Spain, Canada and the Republic of Liberia, Canada and the Republic of Austria, Canada and Italy, Canada and the Republic of Korea, Canada and the Socialist Republic of Romania and Canada and the Republic of Indonesia and agreements between Canada and Malaysia and Canada and Jamaica

*See*  
Bill S-4

## Agriculture, products

- Livestock
  - Bank Act, provisions, 1:27-8
  - Breeders, protection, 1:28
  - Buyers, losses, bankruptcy, 1:28
  - Producers, stockyards, 1:28
  - Selling of, problems, 1:27-8
  - Titles, 1:28
  - United States, special law, 1:27
- Loans
  - Limit, 1:27
  - Security, 1:26
- Price index, adjustment, 1:27

## SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent  
des Banques et du commerce

1<sup>ère</sup> session, 31<sup>e</sup> législature, 1979

## INDEX

(Fascicules 1-16 inclusivement)

Accord Canada-Jamaïque en matière d'impôt sur le revenu (1979), Loi

*Voir*  
Bill S-4

Accord Canada-Malaisie en matière d'impôt sur le revenu (1979), Loi

*Voir*  
Bill S-4

Accord commercial avec l'Australie, Loi modifiant la Loi de 1960

*Voir*  
Bill C-18

Accord commercial avec l'Union Sud-Africaine, Loi

Abricots en conserve, taux, 13:7

Accord commercial avec l'Union Sud-Africaine, 1932, Loi modifiant la Loi

*Voir*  
Bill C-18

Accord commercial avec la Nouvelle-Zélande, Loi

Éléments tarifaires supprimés, 13:11

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

*Voir*  
GATT

## Accords commerciaux

- Afrique du Sud
  - Abricots en conserve, 13:7
  - Régis par GATT, 13:11
  - Résiliation, avis, 13:10-1
- Amendements bilatéraux, 13:7
- Australie
  - Produits finis, 13:10
  - Sucre non raffiné, tarif préférentiel, 13:9, 12
- Buts, 13:6
- Discussions, 13:7-8, 15-6
- Éléments tarifaires supprimés, 13:11
- États-Unis, concession, 13:15

**Agriculture Canada**

Livestock, consultations, 1:27

**Annuities**

Deduction of interest on borrowed money to purchase, 3:21-2; 8:33-8; 14:13-4, 18

Income-averaging contract

Payments, receiving, 3:28; 14:14, 18

RRSP, rollover, 9:12; 14:14

Termination payments, rollover, 3:27-9; 9:18, 19-24; 14:15, 19

Tax, deferral, 8:33-5; 14:18

**Association of Voluntary Agencies in Canada**

Responsibility, 16:11

**Austin, Hon. Jacob, Senator (Vancouver South)**

Bill C-14, subject-matter

Incorporation by letters patent, 7:9-12

Mortgage lending, 7:34-7

**Australian Trade Agreement Act, 1960, Act to make certain amendments to**

*See*

Bill C-18

**Balfour, Hon. Jas., Senator (Regina)**

Bill C-17, subject-matter, 9:8

**Bank Act**

Banking, restrictions, 4:20

Borrowers and Depositors Protection Act, clauses implemented, 4:27

Canadian subsidiaries of foreign-owned banks, 2:7; 7:6

Clearing system, 7:51

Content, proposals, 1:14-5, 24

Credit unions, 7:16

Discussion

Clause 75, 7:21

Clause 76, 7:25, 26, 28

Clause 88, 7:66-7; 12:13-5

Clause 192, 7:27

Clause 195, 7:23, 25, 26, 27

Incorporation of Canada Business Corporations Act, 7:6; 12:8

Inspector General of Banks, powers, 5:5, 6

Loopholes, injustice, apparent, 1:28

Majority owned corporations, 1:30

Mortgage loan operations, 1:21, 29; 5:31; 7:21, 25

Passage, 1:14

Prevalence over any other existing act, 4:27-31

Provinces, power to incorporate a bank, 4:6-7; 5:8

Provisions, infractions, 1:8-9; 7:6

Purpose, 2:10; 7:53

Records, storage, 7:46

Reserves, 2:5, 10

Review, 7:11, 21, 26, 65; 12:7, 26

Sellers of livestock, provisions, 1:27-8

Status quo, 4:11

**Accords commerciaux—Suite**

Fruits en conserves, 13:6-7, 11-2, 17

Modifications, dispositions, 13:6, 7-9, 15

Privilèges douaniers, changements, 13:11

Résiliation, *modus operandi*, 13:10

Sucre, 13:9, 12, 13-14

Tarif de la nation la plus favorisée, 13:17

Taux applicables, 13:17-8

Violation, 13:8-9

**Accords commerciaux, Lois**

Modifications, effets, 13:6-7

**Actions privilégiées**

Actionnaires

Droits, 6:24; 8:12, 17-22; 14:9, 17

Prise de contrôle de la société, 6:22-4; 8:12-3, 17-22; 14:9, 17

Bulletin d'interprétation, Revenu Canada, 3:41-2

Conditions régissant, 6:21-4, 33; 8:6

«Convention donnant une garantie à l'égard de l'action», 3:41; 6:5, 21-8, 33; 8:6-7, 10-1, 23; 14:8-9, 17

«Dans le cours normal d'une entreprise», définition, 6:30-1; 8:11, 17, 19-21; 14:9, 18

Définition, rôle, 6:11-3, 17-20; 8:7-8, 23-6

Dividendes, exemption d'impôt, 3:35, 36-42; 6:14, 18, 20; 8:7-9, 14-5, 17-9, 24

Droits acquis, clauses, 3:35; 6:8, 29; 8:11, 14-6, 18-9, 28

Émission

Accords, garanties, 3:36-8, 39-40, 43-4; 6:6-7, 15-6, 21-4, 26-8; 8:14-6, 18

Clause de rajustement fiscal, 6:25-9; 8:6-7

Conditions, 6:25-9; 8:23

Date réputée, 6:7, 9; 14:9-10

Emprunt caché, dette, 6:8, 11-3, 17, 18, 25, 33; 8:7, 10

Impôts perdus, 3:34, 35; 6:14, 16, 19, 20; 8:8, 10

Établissements financiers, 3:36-8, 39-44; 6:7, 9, 22-3, 25, 29-34; 8:7, 12-4, 17-9, 24, 26-7; 14:8-11, 17-8

États-Unis, situation, 6:13, 24

Globe Realty, TD Realty, 3:37-8, 43; 6:10; 8:26

Inscription à la bourse, 6:24, 30; 8:19; 14:17

Marché à options, 3:39; 6:29; 8:27

Moyen d'investissement, utilité, 3:30; 6:14, 17-20, 30; 8:8, 9-10, 13, 19-21, 24-5

Opérations nettes, portée, 6:14-5

Petites entreprises, utilité, 6:21

Recommandation, 3:30; 14:7

(à) Terme

Acquisition, rôle des banques, 3:39; 6:7, 26, 30-4; 8:17-8, 21, 26-7; 14:8

Définition, 3:38-9, 41; 6:5, 11-3, 20-1, 23, 29-30; 8:6, 8, 13, 17, 26; 14:8, 9-10, 17-8

Dividendes, non-déductibilité, 3:32; 6:6, 14, 15, 20-1, 29, 30, 32-4; 8:9, 15-6, 17-9; 14:7, 9, 18

Droits acquis, dispositions, 16 nov. 1978, 23 oct. 1979, 6:6, 9; 8:14-6, 18-9; 14:7-8, 10, 17

Modifications, citation du ministre des Finances, 3:31

Obligation de rachat, date limite, fonds d'achat cumulatif, 3:40; 6:12, 14, 15-6, 19, 23, 29; 8:14-6, 27; 14:7-8, 10, 17

Origine, buts, rôle, 6:11-2, 13-5, 17-20; 8:7-9, 24-5

**Bank Act, Act to revise***See*

Bill C-14, subject-matter

**Bank of Canada**

Board of directors of Canadian Payments Association, appointment of chairman, 7:60-1  
 Clearing houses, deposits, 7:56-7  
 Officer, chairman of Canadian Payments Association, 7:50  
 Reserves, 2:11, 13; 5:33  
 Security on loans, registration, 5:16

**Bank of Canada Act**

Amendments, 12:26

**Bank of Canada Act, Act to amend***See*

Bill C-14, subject-matter

**Banking, Trade and Commerce, Standing Senate Committee**

Bill C-15, (4th Session, 30th Parliament), recommendations, reception, 1:5  
 Bill C-17, subject-matter, procedure, 3:30-3; 6:5; 11:10-2; 14:6  
 Bill C-20, subject-matter, consideration deferred, motion agreed, 10:4, 29  
 Orders of reference, 12:6; 14:6; 15:5  
 Proceedings, Nov. 6, 1979, quote, 5:31  
 Proceedings in camera, 12:4; 14:4; 16:4, 40, 41  
 Program and procedure, 5:36; 9:5; 10:5-6, 29-30; 11:9-12; 14:23-4  
 Reports to Senate  
 Bill C-14, subject-matter, as revised, 12:5-26  
 Bill C-17, subject-matter, as revised, 9:5; 14:4, 6-15, 23-4  
 Bill C-18, without amendment, 13:5  
 Bill C-20, subject-matter, as revised, 15:4, 5-8  
 Bill S-4, without amendment, 11:5  
 Bill S-7 without amendment but with short explanation upon presentation, 16:5, 6

**Banking operations**

Control, review, 7:10-1  
 Definition, 4:6-7; 5:6-7, 33; 6:30-1  
 Majority owned corporations, 1:29-30  
 Through a subsidiary  
 Areas, limits, recommendations, 1:29-30, 31; 5:32; 7:27-8, 40-1; 12:17, 20  
 Benefits, disadvantages, 1:31-2  
 Entitlement, 1:29; 7:26-8  
 Factoring, 1:21, 29, 30, 31; 7:40-1; 12:17, 20  
 Mortgage loan corporations, 1:29-30; 5:27-35; 7:26-9  
 Venture capital corporations, 1:29-30

**Banks**

Assets, domestic  
 Definition, 2:25-7, 29  
 Loans in foreign currency, 2:25-6, 29  
 Schedule Q, items, 2:20-2, 25, 29  
 Total, reduction, 2:18, 21-4  
 Authorized affiliate, definition, 4:22-3

**Actions privilégiées—Suite**

(a) Terme—Suite

Petrosar, 6:7-9; 8:14

Transfert aux institutions non financières, 6:7, 9; 8:13-5; 14:17

Traitement fiscal privilégié, disponibilité après le 16 nov. 1978, 3: 35, 36; 6:6, 10, 17-8; 8:7

Utilisation, restriction, 3:35; 6:10, 19

*Voir aussi*

Obligations à intérêt conditionnel

**Agriculture, produits**

Bétail

Acheteur, faillite, pertes, 1:28

Éleveurs, protection, 1:28

États-Unis, loi spéciale, 1:27

Loi sur les banques, dispositions, 1:27-8

Producteurs de bétail, parcs à bestiaux, 1:28

Titres, transfert, 1:28

Vente, problèmes, 1:27-8

Indice des prix, rajustement, 1:27

Prêts

Garantie, 1:26

Limite, 1:27

**Agriculture Canada**

Bétail, consultations, 1:27

**Association canadienne des éleveurs**

Bétail, recommandations, 1:27

**Association canadienne des entreprises des télécommunications**

Constitution, rôle, 16:24

**Association canadienne des hommes d'affaires indépendants**

Garanties sur prêts, 5:12

**Association canadienne des organisations de services informatiques**

Services informatiques offerts par les banques, inquiétudes, 1:26

**Association canadienne des paiements**

Association des banquiers canadiens, rôle, 7:53; 12:23

Banques étrangères, rôle, 7:61

Caisses d'épargne et de crédit, résistance, objections, 7:51

Caisses populaires, membres, 5:7; 7:51

Chambres de compensation

Chèques, 7:50-1, 58

Coûts d'exploitation, dépôt à la Banque du Canada, 7:56-7, 59-60

Établissement, exploitation, 7:51; 12:23

Fonctionnement, 7:54-7, 58-60; 12:24-5

Responsabilité à l'égard des sociétés représentées, 7:52, 54-6

Système, développement, 7:53, 58; 12:23

Comité, recommandations, 7:50, 52-3, 60-1; 12:23-4

Conseil d'administration, représentation, président, 7:60-1

Frais d'adhésion, bénéficiaires, 7:59-60

Inspecteur général des banques, devoirs, 7:51



**Banks—Cont'd**

- “Banking”, “deposit”, definition, 4:6-7; 5:6-7
- Boards of directors
  - Members, number, 1:10-1; 4:8-10
  - Provinces holding shares, representation, 5:9
  - Regional representation, 4:9, 10
  - See also below*
  - Directors and officers
- Branch system, 2:15-6; 5:32
- Commercial financing, total, definition, 2:17
- Committees, membership, canadian, 4:10-1
- Competition, 7:5-6, 9-11, 13, 14, 19
- Consumer lending business, 7:32
- Controlled subsidiary, definition, 4:23
- Directors and officers
  - Admissibility, conflicts, 1:11-2
  - Directors and officers of centrals and federations, prohibition, 1:11-2
  - Directors of co-ops, 1:11
  - Directors of crown corporations, 1:12
  - Directorships on boards of other corporations, 1:10-2
  - Employees of the bank, 1:10-1; 4:8-10
  - Executive committee, members, 4:9-10
  - Number, 4:8-10
  - See also above*
  - Boards of directors
- Entry into banking, ease, 7:5, 10-3, 18, 19
- Financial disclosure
  - Accumulated appropriation for contingencies, 2:13-4; 12:20
  - Financial statements, 2:13
  - “Generally accepted accounting principles”, 2:13-4
- Income tax advantages, 1:31-2
- Incorporation by letters patent
  - Applications, method of public review, 1:5-8; 7:5, 6-7, 9-11, 20; 12:9-13
  - Canada Gazette, notice, 1:5-7; 7:5, 6, 10; 12:10
  - Criteria, 7:13, 14-5, 20
  - Foreign banks, 12:11
  - Inspector general of banks, role, 1:7-9; 7:6-13, 15-8, 20; 12:9-10, 12-3
  - Minister, powers, 1:6-7, 8; 7:7, 10, 12, 15, 17-8; 12:10, 11-2
  - Objections, procedure, appeal, 1:6, 7-9; 7:6-7, 10; 12:12
  - Obtaining, ease, control, 7:5, 10-3, 18, 19; 12:11
  - Parliament, role, 7:6, 17-9; 12:9-10
  - Political pressure, 7:17-8
  - Private bill, 7:10
  - Procedure, 7:6-13, 15-6, 18, 20; 12:9-11
  - Provinces, powers, 4:6-7; 5:6, 8-11
  - Regional, local banks, proliferation, 7:13-6, 18-9
  - Senate and House of Commons committees, role, 7:11-2
  - United States, position, 7:13-4
- Interest
  - Cost, regulations, 4:26-7
  - Rates, powers, 4:28, 29, 30-1
- Legislation applying, 7:6, 7
- Leverage question, 7:19
- Liquidity, safeguards, 7:32-5
- Mergers and agreements, normal competition policy, 4:31, 33
- Powers, definition, 4:22

**Association canadienne des paiements—Suite**

- Membres
  - Exigences, refus, 5:33; 7:50, 56-7, 61-2; 12:23-4
  - Participants intéressés, 7:61
  - Responsabilités, 7:54-6
  - Rôle, pouvoirs, 7:50, 57-8
- Non-membres
  - Admission par l'intermédiaire d'un membre, 7:52, 59-60
  - Droits, obligations, contrôle, 7:51, 54, 56
  - Stabilité financière, 7:51
- Opérations, examen, intérêt public, 5:6; 7:50-1, 53-4
- Participation, avantages, 7:57-60
- Président, administrateur de la Banque du Canada, 7:50
- Règlements et procédures de fonctionnement, transition, 7:50, 52-3, 60-1; 12:24-5
- Règles, accueil, 7:53-4, 58
- Rôle, but, 7:36, 60-1; 12:23
- Système électronique de virements de fonds, 7:52, 58; 12:24

**Association canadienne des paiements, Loi**

- Principe fondamental, approche, 7:50; 12:23, 25

**Association canadienne des paiements, Loi instituant**

- Voir*
- Bill C-14, teneur

**Association des banquiers canadiens**

- Garanties sur prêts, 4:12-3; 5:12; 12:13
- Prêts hypothécaires, 5:32
- Recommandations, 4:6, 7
- Rôle dans l'Association canadienne des paiements, 7:53

**Association des banquiers canadiens, Loi**

- Règlements, approbation par le Conseil du Trésor, 7:51
- Systèmes de compensation, 7:51; 12:25

**Association des compagnies de fiducie du Canada**

- REER, REEL, recommandations, 3:33; 9:26; 14:15

**Association des organismes bénévoles du Canada**

- Responsabilités, 16:11

**Assurance-vie, polices**

- Déduction des intérêts sur l'argent emprunté pour l'achat, 3:21-2; 14:13-4, 18-9
- Prêts commerciaux, non commerciaux, 9:6-11; 14:14
- Prix de base rajusté
  - Calcul, 3:23; 9:6-9
  - Intérêt sur les emprunts sur police, versé avant 1978, 3:22, 23; 9:6-11; 14:14, 19
- Montants supérieurs, imposition, 3:22-3
- Recommandation, 3:22-4; 9:5-6

**Austin, honorable Jacob, sénateur (Vancouver-Sud)**

- Bill C-14, teneur
- Constitution par lettres patentes, 7:9-12
- Prêts hypothécaires, 7:34-7

**Balfour, honorable Jas., sénateur (Regina)**

- Bill C-17, teneur, 9:8

**Banks—Cont'd**

- Prevalence of Bank Act over other acts, 4:27-31
- Provinces, power to incorporate, 4:6-7
- Real estate, investments, 4:26
- Reciprocity
  - Foreign subsidiaries, 1:9-10; 2:14, 15-6; 7:6, 7-8; 12:11
  - International Banking Act, 1978, 7:7-9
  - United States, problems, 7:7-8
- Records, storage abroad
  - Computers, equipment, costs, access, 7:45-6, 48
  - Credit cards operations of foreign bank, 7:49
  - Foreign banks, 7:46, 47-8
  - Further processing, list, 7:44-7
  - Inspector general, rights, 1:18-9, 20; 7:44-9
  - International operations, effect, 7:50
  - Provisions, control, 1:18, 19-20; 7:43-50
  - Raw material, copies, export, 1:19; 7:45-9
  - Recommendation, 1:18-9
  - Results, ramifications, objections, 1:18-20; 7:45-6
- Regulations, proposed, 12:21-2
- Representative offices, 4:33
- Rural or small community requirements, 2:16
- Securities held by pension fund, 4:11-2
- Security on loans
  - Accounts receivable, 5:13, 15
  - Chattel mortgage, conditional sales contract, 4:14
  - Floating charge debenture, 5:15-6
  - General creditors, protection, 4:13; 5:14; 7:66
  - General debenture, 5:12, 14
  - Personal Property Security Act, Ontario, 7:65-7; 12:14
  - Pledged assets, fair market value, 4:16
  - Requirements, results, 5:14-5, 17-8; 12:13-4
  - Title to goods, notice, registration, 4:13-4, 16; 5:15-6; 7:66-7; 12:14
  - Usefulness, 4:13
  - Wholesalers and retailers, finished goods and inventories, 1:33; 4:12-6; 5:12-8; 7:65-7; 12:13-5
- Shares
  - Co-operative credit association, interest, 1:15, 17
  - Data processing subsidiary, divestment, 4:23, 24
  - Evidence received, 1:15, 16
  - Grandfathering, 1:15, 16, 17
  - Holding, limits, disposal, 1:15-8; 4:23-4; 7:14, 26-8
  - Partial interest, 4:25-6
  - Partially-owned bank service realty corporation, 4:24-5
  - Provincial governments, right to own, 1:13-5; 5:8-11; 12:19-20
  - Shared ownership, requirement, 4:25
  - Title, granting, limitations, 4:25-6
  - Vote, 1:15, 17; 4:23
- Subsidiaries wholly-owned
  - Definition, criteria, 1:30; 5:35
  - Maximum by province, 1:29
  - Right to have and operate, 7:23, 26-7, 29
  - Role, 1:21-2, 29-30; 12:17, 20
- Trust companies, non-banks, converting into banks, 4:31-3
- See also*
- Banking operations
- Banks, foreign
- Data processing
- Leasing, financial

**Banque commerciale et industrielle du Canada**

- Actions, limite, 1:16
- Capital social autorisé, capital versé, rentabilité, 5:24-5

**Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal**

- Actions, limites, 1:16
- Pouvoirs, 7:62-3

**Banque du Canada**

- Administrateur, président de l'Association canadienne des paiements, 7:50
- Chambres de compensation, dépôts, 7:56-7
- Conseil d'administration de l'Association canadienne des paiements, nomination du président, 7:60-1
- Garanties sur prêts, enregistrement, 5:16
- Réserves, 2:11, 13; 5:33

**Banque du Canada, Loi**

- Modifications, 12:26

**Banque du Canada, Loi modifiant la Loi**

- Voir*
- Bill C-14, teneur

**Banque mercantile du Canada**

- Actif, 2:22-3, 28

**Banque Provinciale**

- Actions, limite, 1:16

**Banques**

- Actif national
  - Annexe Q, catégories, 2:20-2, 25, 29
  - Définition, 2:25-7, 29
  - Prêts en monnaie étrangère, 2:25-6, 29
  - Total, réduction, 2:18, 21-4
- Actions
  - Coopératives de crédit, participation, 1:15, 17
  - Détention, limite, disposition, 1:15-8, 4:23-4; 7:14, 26-8
  - Droit de vote, 1:15, 17; 4:23
  - Droits acquis, clause, 1:15, 16, 17
  - Filiales de sociétés d'informatique, retrait, 4:23, 24
  - Gouvernements provinciaux, droits de détention, 1:13-5; 5:8-11; 12:19-20
  - Participation partielle, 4:25-6
  - Propriété, participation, exigence, 4:25
  - Sociétés de service bancaire dans le domaine immobilier, 4:24-5
  - Témoignages reçus, 1:15, 16
  - Titres, octroi, restrictions, 4:25-6
- Avantages fiscaux, 1:31-2
- «Bancaire», «dépôt», définition, 4:6-7; 5:6-7
- Biens immobiliers, investissements, 4:26
- Bureaux des représentants, 4:33
- Comités, composition canadienne, 4:10-1
- Concurrence, 7:5-6, 9-11, 13, 14, 19
- Conseil d'administration
  - Membres, nombre, 1:10-1; 4:8-10
  - Provinces actionnaires, représentation, 5:9
  - Représentation régionale, 4:9, 10

**Banks—Cont'd***See also*

Mortgage lending  
Reserves  
Securities

**Banks, foreign**

Ease of entry, incorporation, 7:5, 10-3; 12:11  
Grandfathering, 12:18-9  
Operations, limitations, 4:33; 5:19  
Paid-up capital, 2:27-8; 5:19, 22-3, 26-7  
Records, storage, 7:46, 47-8  
Regime, 2:14  
Role in Canadian Payments Association, 7:61  
Subsidiaries  
Assets  
Allocation, priorities, 2:22-4  
Authorized capital, computation, 5:19-27  
Commercial financing, formula of 15%, 2:17, 19-21; 5:19; 12:18  
Domestic, limit, recommendation, 2:18, 20-4, 29; 5:19-27; 12:18  
Growth, 20 times the capital, control, 2:19, 22-3, 25, 27-8; 5:19-22, 24-5; 12:18  
International, deemed capital, 5:20-1  
International business, exclusion, 2:19, 25; 5:20  
Total, limitation, 2:17-20, 22-4; 5:19-23; 7:12; 12:11, 18  
Branches, limit, 2:15-7, 7:6, 8; 12:18  
Competition, 2:15, 16; 5:25  
Indirect interest in non-financial corporations, 2:29-30; 4:5-6; 12:19  
Licence  
Commons committee recommendations, 1:9  
Duration, recommendation, 1:9-10; 12:17-8  
Minister, discretion, 2:15-7, 19, 23; 5:21-2, 27  
Reciprocity, 1:9-10; 2:14, 15-6; 7:6; 7-8; 12:11  
Supplementary letters patent, 2:22; 7:6

**Banks and Banking Law Revision Act, 1978***See*

Bill C-15, (4th Session, 30th Parliament)

**Banks and Banking Law Revision Act, 1979, subject-matter***See*

Bill C-14, subject-matter

**Banque Provinciale**

Shares, limit, 1:16

**Barrow, Hon. A. Irvine, Senator (Halifax-Dartmouth)**

Bill C-14, subject-matter

Bank directors, 4:9

Conversions into banks, 4:32

Foreign banks, 5:24, 25, 26

Mortgage lending, 5:29-30, 35

Permissible assets, 5:24, 25, 26

Securities, 4:19, 20, 21, 23

Security on loans, 5:17

Bill C-17, subject-matter, 6:20

Bill C-18, 13:16-8

Bill S-7, 16:18, 25-6, 28, 30-1, 34, 37-40

**Banques—Suite****Conseil d'administration—Suite***Voir aussi plus bas*

Directeurs et administrateurs

Constitution par lettres patentes

Banques étrangères, 12:11

Banques régionales, locales, prolifération, 7:13-6, 18-9

Comités du Sénat et des Communes, rôle, 7:11-2

Critères, 7:13, 14-5, 20

Demandes, méthode d'examen public, 1:5-8; 7:5, 6-7, 9-11, 20; 12:9-13

États-Unis, situation, 7:13-4

*Gazette du Canada*, avis, 1:5-7; 7:5, 6, 10; 12:10

Inspecteur général des banques, rôle, 1:7-9; 7:6-13, 15-8, 20; 12:9-10, 12-3

Ministre, pouvoirs, 1:6-7, 8; 7:7, 10, 12, 15, 17-8; 12:10, 11-2

Objections, procédures, recours, 1:6, 7-9; 7:6-7, 10; 12:12

Obtention, facilité, contrôle, 7:5, 10-3, 18, 19; 12:11

Parlement, rôle, 7:6, 17-9; 12:9-10

Pression politique, 7:17-8

Procédure, 7:6-13, 15-6, 17, 18, 20; 12:9-11

Projet de loi d'intérêt privé, 7:10

Provinces, pouvoirs, 4:6-7; 5:6, 8-11

Crédit commercial, total, définition, 2:17

Directeurs et administrateurs

Admissibilité, conflits, 1:11-2

Comité exécutif, membres, 4:9-10

Directeurs de conseils d'administration d'autres corporations, 1:10-2

Directeurs de coopératives, 1:11

Directeurs et administrateurs de centrales et de fédérations, interdiction, 1:11-2

Dirigeants de sociétés de la Couronne, 1:12

Employés de la banque, 1:10-1; 4:8-10

Nombre, 4:8-10

*Voir aussi plus haut*

Conseil d'administration

Exigences en milieu rural ou dans les petites collectivités, 2:16

Filiale contrôlée, définition, 4:23

Filiales à part entière

Définition, critères, 1:30; 5:35

Droit d'avoir et d'opérer, 7:23, 26-7, 29

Maximum par province, 1:29

Rôle, 1:21-2, 29-30; 12:17, 20

Fusions et accords, politique ordinaire relative à la concurrence, 4:31, 33

Garanties sur prêts

Avoirs donnés, juste valeur marchande, 4:16

Comptes à percevoir, 5:13, 15

Créanciers généraux, protection, 4:13; 5:14; 7:66

Débeture à taux flottant, 5:15-6

Débetures générales, 5:12, 14

Exigences, conséquences, 5:14-5, 17-8; 12:13-4

Hypothèque mobilière, contrat de vente conditionnelle, 4:14

Loi sur la sécurité des biens personnels, Ontario, 7:65-7; 12:14

Sociétés de gros et de détail, produits finis et inventaires, 1:33; 4:12-6; 5:12-8; 7:65-7; 12:13-5



**Beaubien, Hon. Louis-Phillippe, Senator (Bedford)**

- Bill C-14, subject-matter
  - Mortgage lending, 5:30-1
  - Reserves, 2:11, 13
  - Security on loans, 5:16
- Bill C-17, subject-matter
  - Investment tax credit, 3:18
  - Small businesses, taxation, 3:6-7, 9

**Bill C-14—Banks and Banking Law Revision Act, 1979, subject-matter**

Amendments, changes, 1:14; 12:8

Discussion

(Part I)

- Clause 2(2)d)—Interpretation "Authorized affiliate", 4:22-3; 12:20
- Clause 2(2)i)—Interpretation "Subsidiary corporation", 4:23
- Clause 7(2)—Issue of letters patent, 1:6-7, 8
- Clause 8—Restrictions on incorporation, 5:8-9; 12:11
- Clause 12—Notice of intention, 1:7
- Clause 13—Notice of issue of letters patent, 1:7
- Clause 28(5)—Licensing of foreign bank subsidiaries, 1:9
- Clause 35(1)—Qualifications of directors, 1:11, 12
- Clause 59(1)—Officer or employee as director, 1:10
- Clause 86, 4:16
- Clause 109(2)—Associated shareholder, 1:15
- Clause 110(3)—Limits on shares held by any person, 1:15
- Clause 110(4)—No shares to be transferred to a government, 1:16
- Clause 111(3)—Exception, 1:15
- Clause 114(1)—Exception for new banks, 1:11
- Clause 114(2)—Exception for Her Majesty, 5:11
- Clause 156(1)—Form of record, 7:49
- Clause 156(4)—Location of records, 1:19; 7:43-5, 49
- Clause 156(4.1)—Copies, 1:19
- Clause 156(4.2)—Information to be provided to Inspector, 1:18-9; 7:44, 48
- Clause 156(5)—Exception, 7:50
- Clause 172(1)—Business and powers of a bank, 1:24, 30; 7:40; 12:17, 21
- Clause 173(2)—Prohibitions and limitations, 2:27-8; 12:18
- Clause 174, 5:27
- Clause 177, 1:26-7, 33; 4:12-6; 5:11-8; 12:13-5, 21
- Clause 178(4)—Sale of goods on non-payment of debt, 4:16
- Clause 189(5)—Underwriting of securities, 4:17-21; 7:42
- Clause 189(6)—Holding out, 4:17, 21; 7:41-2
- Clause 189(7)—Private placements, 4:22
- Clause 192(5)—Bank service corporations and exports financing corporations, 4:26
- Clause 192(6)—Mortgage loan corporations, venture capital corporation, etc., 1:30; 7:40; 12:20, 21
- Clause 194—Exceptions *re* corporations other than financial corporations, 4:24-5
- Clause 204(1)—Primary reserves, 2:8; 12:15

**Banques—Suite****Garanties sur prêts—Suite**

- Titre des biens, préavis, enregistrement, 4:13-4, 16; 5:15-6; 7:66-7; 12:14
- Utilité, 4:13

**Intérêts**

- Coût, règlements, 4:26-7
- Taux, pouvoirs, 4:28, 29, 30-1

**Liquidités, garanties, 7:32-5****Livres, conservation à l'étranger**

- Banques étrangères, 7:46, 47-8
- Cartes de crédit d'une banque étrangère, 7:49
- Conséquences, ramifications, objections, 1:18-20; 7:45-6
- Dispositions, contrôle, 1:18, 19-20; 7:43-50
- Documents de base, copies, exportation, 1:19; 7:45-9
- Inspecteur général, droit de regard, 1:18-9, 20; 7:44-9
- Opérations internationales, effets, 7:50
- Ordinateurs, équipement, coûts, accès, 7:45-6, 48
- Recommandation, 1:18-9
- Traitement ultérieur, liste, 7:44-7

**Lois s'appliquant, 7:6, 7****Niveau d'endettement, 7:19****Pouvoirs, définition, 4:22****Préséance Loi sur banques sur autres lois, 4:27-31****Prêts à la consommation, 7:32****Provinces, pouvoir d'incorporation, 4:6-7****Réciprocité****États-Unis, problèmes, 7:7-8****Filiales à l'étranger, 1:9-10; 2:14, 15-6; 7:6, 7-8; 12:11****International Banking Act, 1978, 7:7-9****Règlements, projets, 12:21-2****Renseignements financiers, divulgation****Crédits prévus pour les impondérables, 2:13-4; 12:20****États financiers, 2:13****«Principes de comptabilité généralement acceptés», 2:13-4****Sociétés autorisées, définition, 4:22-3****Sociétés de fiducie, établissements non bancaires, transformation en banques, 4:31-3****Statut, accès, 7:5, 10-3, 18, 19****Système de succursales, 2:15-6; 5:32****Titres détenus par fonds de pension, 4:11-2****Voir aussi**

- Banques étrangères
- Crédit-bail financier
- Données, traitement
- Opérations bancaires
- Prêts hypothécaires
- Réserves
- Valeurs mobilières

**Banques, Loi**

- Adoption, 1:14
- Buts, 2:10; 7:53
- Caisses d'épargne et de crédit, 7:16
- Contenu, propositions, 1:14-5, 24
- Discussion
  - Art. 75, 7:21
  - Art. 76, 7:25, 26, 28
  - Art. 88, 7:66-7; 12:13-5
  - Art. 192, 7:27
  - Art. 195, 7:23, 25, 26, 27
- Dispositions, infractions, 1:8-9; 7:6

**Bill C-14 Banks and Banking Law Revision Act, 1979,****subject-matter—Cont'd***Discussion—Cont'd**(Part I)—Cont'd*

- Clause 204(8)a)—Deposit liabilities, 2:5
- Clause 204(8)d)—Deposit liabilities, 2:5; 12:16
- Clause 204(8)e)—Deposit liabilities, 2:9; 12:15
- Clause 294(1)—Prohibition on operation of foreign banks in Canada, 4:33
- Clause 294(5)—Limitation relating to foreign bank subsidiaries, 2:25, 27; 12:18
- Clause 297(1)—Ownership of shares in Canadian corporations, 2:30
- Clause 297(3)—Limitation *re* shares of other Canadian corporations, 2:30; 12:19
- Schedule A, 5:24
- Schedule B, 4:26
- Schedule D, 1:7
- Schedule Q—Return of domestic assets, 2:17, 19-21, 25, 27, 29; 5:24-6

*(Part IV)*

- Clause 59(1)—Powers, 7:60
- Clause 84, 7:51, 61-2

Background, examination, 12:6-8

Bill C15 (4th Session, 30th Parliament), differences, 5:5, 9-10; 12:7-8, 24

Content, 12:7-8

Drafting, 7:40-1, 44, 46; 12:20-1, 23

House of Commons Committee, recommendations

- Agriculture, products, 1:27
- Bank committees, 4:10-1
- Bank directors, 1:11
- Data processing, 1:26
- Domestic assets, limit, 2:18
- Financial leasing, 1:24; 7:64
- Foreign banks, 1:9; 2:14; 4:33
- Incorporation by letters patent, 1:5-8
- Mortgage lending, 1:21; 7:34
- Normal competition policy, 4:31, 33
- Real estate, investments, 4:26
- Rebates of interest, 4:26
- Securities held by pension fund, 4:11
- Security on loans, 1:33; 4:12-3, 16, 5:12
- Shares, limit, 1:17
- Trust companies converted into banks, 4:32

Purpose, objectives, 7:5, 10

Regulations, proposed, 12:21-2

Report to Senate, as revised, 12:4, 5-26

Index, 12:5-6

Senate Committee, recommendations

- Agriculture, products, 1:26
- Bank directors, 1:11-2
- Crown corporations, officers, 1:12
- Employees sitting on boards of other companies, 1:10
- Financial leasing, 1:24; 7:64; 12:17
- Foreign banks, licence, 1:9; 12:17-9
- Incorporation by letters patent, 1:5-8; 12:8-13
- Provincial governments, owning of shares, 1:13
- Reserves, phasing in, 2:12; 7:33, 37; 12:15-6
- Security on loans, 12:13-5
- Shares, limit, 1:15, 17; 12:19-20

**Banques, Loi—Suite**

- Échappatoires, injustices apparentes, 1:28
- Filiales canadiennes de banques étrangères, 2:7; 7:6
- Incorporation de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, 7:6; 12:8
- Inspecteur général des banques, pouvoirs, 5:5, 6
- Livres, conservation, 7:46
- Opérations bancaires, restrictions, 4:20
- Préséance sur toute autre loi existante, 4:27-31
- Prêts hypothécaires, sociétés, 1:21, 29; 5:31; 7:21, 25
- Protection des emprunteurs et déposants, Loi, articles mis en application, 4:27
- Provinces, pouvoir de constituer une banque, 4:6-7; 5:8
- Réserves, 2:5, 10
- Révision, 7:11, 21, 26, 65; 12:7, 26
- Sociétés appartenant à la majorité des actionnaires, 1:30
- Statut quo, 4:11
- Systèmes de compensation, 7:51
- Vendeurs de bétail, dispositions, 1:27-8

**Banques, Loi remaniant la Loi sur les***Voir*

Bill C-14, teneur

**Banques d'épargne du Québec**

- Avoirs, augmentation, 7:64
- Droits, pouvoirs, recommandations, 7:62-4; 12:22
- Prêts hypothécaires, pouvoirs, limite, 7:62-3

**Banques d'épargne du Québec, Loi**

Dispositions, changements, 7:62-3; 12:22-3

**Banques d'épargne du Québec, Loi modifiant la Loi***Voir*

Bill C-14, teneur

**Banques et du commerce, Comité sénatorial permanent**

- Bill C-15 (4<sup>e</sup> session, 30<sup>e</sup> législature), recommandations, accueil, 1:5
- Bill C-17, procédure, 3:30-3; 6:5; 11:10-2; 14:6
- Bill C-20, teneur, étude différée, motion adoptée, 10:4, 29
- Délibérations, 6 nov. 1979, citation, 5:31
- Ordres de renvoi, 12:6; 14:6; 15:5
- Programme et procédure, 5:36; 9:5; 10:5-6, 29-30; 11:9-12; 14:23-4
- Rapports au Sénat
  - Bill C-14, tel que révisé, 12:5-26
  - Bill C-17, teneur, tel que révisé, 9:5; 14:4, 6-15, 23-4
  - Bill C-18, sans amendement, 13:5
  - Bill C-20, teneur, tel que révisé, 15:4, 5-8
  - Bill S-4, sans amendement, 11:5
  - Bill S-7, sans amendement mais avec de brèves explications sur présentation, 16:5, 6
- Travaux à huis clos, 12:4; 14:4; 16:4, 40, 41

**Banques étrangères**

- Capital versé, libéré, 2:27-8; 5:19, 22-3, 26-7
- Conditions d'accès, souplesse, constitution, 7:5, 10-3; 12:11
- Droits acquis, 12:18-9

**Bill C-15—Banks and Banking Law Revision Act, 1978 (4th Session, 30th Parliament)**

- Assets, commercial financing, definitions, 2:17
- Committee recommendations
  - Incorporation by letters patent, 1:5-6, 8
  - Reception, 1:5; 12:7
- Department of Finance Canada, press release, 2:16-7
- Discussion (Part I)
  - Clause 197—Interest payable, 4:28, 29
  - Clause 204(1)—Primary reserves, 2:8
- Examination, differences with White paper, 12:6-8
- Foreign banks, intention, 2:14

**Bill C-15—Freedom of Information Act**

- Bill S-7, conflict, 16:13-4, 16, 18-21
- Clause 19(1)—Personal information, discussion, 16:13

**Bill C-17—An Act to amend the statute law relating to income tax and to amend the Canada Pension Plan, subject-matter**

- Amendments, procedure, undertakings by minister, 3:31-3, 40, 42-3; 6:6, 10-1, 31-2; 8:5, 10-1, 22-3, 26; 14:10-1, 16-20, 23
- Discussion
  - Clause 2, 3:33; 9:25
  - Clause 36(1)—Where no deduction permitted, 3:36-8, 39; 6:30; 8:11-3, 16-7, 23, 25, 26; 14:7-8
  - Clause 38, 3:6
  - Clause 38(6)—“Active business”, 3:8; 14:12
  - Clause 66(7)—“Term preferred share”, 3:38-40; 6:5-7, 9-10, 21, 23-5, 29; 8:6, 10-7, 20-1, 27-8; 14:8-11, 17

**Background, 14:6**

- Bill C-37, (4th Session, 30th Parliament), differences, 3:5-34; 8:28-38; 9:5-26; 14:6-15
- Coming into force, effects, retroactivity, 3:32, 43; 8:5-6, 11; 14:7, 10, 17
- Committee recommendations, 3:6, 42-3; 8:28-38; 9:5-26; 14:7, 13-5
- Draftsmanship, 6:11, 24; 8:10-1
- Passing, 14:20, 23-4
- Procedure, 3:30-3; 6:5; 11:10-2; 14:6
- Purpose, 3:29; 14:6
- Report, draft, 9:5
- Report to Senate, as revised, 9:5; 14:4, 23-4
- Small business deduction, changes, 3:5-16

**Bill C-18—An Act to amend the Customs Tariff and to make certain amendments to the New Zealand Trade Agreement Act, 1932, The Australian Trade Agreement Act, 1960 and the Union of South Africa Trade Agreement Act, 1932**

- Content, 13:11, 16
- Nature, 13:15
- Procedure, 11:10-2
- Purpose, 13:6, 14, 16
- Report to Senate without amendment, 13:4, 5, 18

**Bill C-20—An Act to amend the Income Tax Act to provide a tax credit in respect of mortgage interest and homeowner property tax, subject-matter**

- Adoption, results, 10:5

**Banques étrangères—Suite****Filiales****Actif**

- Capital autorisé, calcul, 5:19-27
- Crédit commercial, formule de 15%, 2:17, 19-21; 5:19; 12:18
- Croissance, limitée à 20 fois le capital autorisé, 2:19, 22-3, 25, 27-8; 5:19-22, 24-5; 12:18
- International, capital réputé, 5:20-1
- National, limite, recommandation, 2:18, 20-5, 29; 5:19-27; 12:18
- Répartition, priorités, 2:22-4
- Total, limite, 2:17-20, 22-4; 5:19-23; 7:12; 12:11, 18
- Transactions internationales, interdiction, 2:19, 25; 5:20
- Concurrence, 2:15, 16; 5:25
- Intérêts indirects dans des sociétés non financières, 2:29-30; 4:5-6; 12:19
- Ministre, pouvoir discrétionnaire, 2:15-7, 19, 23; 5:21-2, 27
- Permis
  - Comité des Communes, recommandation, 1:9
  - Durée, recommandation, 1:7-10; 12:17-8
- Réciprocité, 1:9-10; 2:14, 15-6; 7:6, 7-8; 12:11
- Succursales, limite, 2:15-6; 7:6, 8; 12:18
- Lettres patentes supplémentaires, émission, 2:22; 7:6
- Livres, conservation, 7:46, 47-8
- Opérations, limites, 4:33; 5:19
- Régime d'opération, 2:14
- Rôle dans l'Association canadienne des paiements, 7:61

**Barrow, honorable A. Irvine, sénateur (Halifax-Dartmouth)****Bill C-14, teneur**

- Actif autorisé, 5:24, 25, 26
- Banques étrangères, 5:24, 25, 26
- Directeurs de banque, 4:9
- Garanties sur prêts, 5:17
- Prêt hypothécaire, 5:29-30, 35
- Transformations en banques, 4:32
- Valeurs mobilières, 4:19, 20, 21, 23
- Bill C-17, teneur, 6:20
- Bill C-18, 13:16-8
- Bill S-7, 16:18, 25-6, 28, 30-1, 34, 37-40

**Beaubien, honorable Louis-Phillippe, sénateur (Bedford)****Bill C-14, teneur**

- Garanties sur prêts, 5:16
- Prêts hypothécaires, 5:30-1
- Réserves, 2:11, 13

**Bill C-17, teneur**

- Crédit d'impôt à l'investissement, 3:18
- Petites entreprises, impôt, 3:6-7, 9

**Bill C-14—Loi de 1979 remaniant la législation bancaire, teneur****Amendements, changements, 1:14; 12:8****Discussion****(Partie I)**

- Art. 2(2)d)—Interprétation: «société autorisée à faire partie du groupe d'une banque», 4:22-3; 12:20
- Art. 2(2)i)—Interprétation: «filiale», 4:23
- Art. 7(2)—Lettres patentes, 1:6-7, 8



**Bill C-20—An Act to amend the Income Tax Act to provide a tax credit in respect of mortgage interest and homeowner property tax, subject-matter—Cont'd**

Anomalies, 15:7

Background, 15:5

Discussion

Clause 2(2)—Additional deduction from tax-property taxes, 10:7-9, 21

Clause 2(3)—Idem—person married at any time during the year, 10:14

Clause 2(4)—Prescribed form to be filed, 10:6

Clause 2(6)—Property maintained by trust for benefit of tenant for life, 10:21

Clause 2(7)a)—Definitions: "Eligible interest", 10:9, 25

Clause 2(7)c)—Definitions: "Qualified home", 10:10, 28

Clause 2(7)d)—Definitions: "Qualified indebtedness", 10:11-3

English and French versions, difference, 10:28

Principle, examination, 10:5; 15:5

Procedure, 11:11

Purpose, 10:6, 8-9; 15:5

Report, scope, 10:5

Report to Senate, as revised, 15:4, 5-8

Title, justification, 10:8-9

**Bill C-37—An Act to amend the Statute Law Relating to Income Tax, to amend the Canada Pension Plan, and to Provide Other Authority for the Raising of Funds (4th Session, 30th Parliament)**

Amendments, coming into force, 8:5-6, 11

Clause 50, discussion, 14:6

Examination, recommendations, report, 3:5, 6; 8:28-38; 9:5-26; 14:6

Technical amendments, 14:7

**Bill S-3—An Act respecting Canadian non-profit corporations (3rd Session, 30th Parliament)**

Study, amendments, report, 16:7, 8, 9

**Bill S-4—An Act to implement conventions between Canada and Spain, Canada and the Republic of Liberia, Canada and the Republic of Austria, Canada and Italy, Canada and the Republic of Korea, Canada and the Socialist Republic of Romania and Canada and the Republic of Indonesia and agreements between Canada and Malaysia and Canada and Jamaica**

Changes, authority of Senate and Parliament, 11:7-8, 9

Purpose, 11:6

Report to Senate without amendment, 11:4, 5, 9

**Bill S-4—Canada Non-profit Corporation Act (4th Session, 30th Parliament)**

Drafting errors, 16:32-3

Study, amendments, report, 16:7, 8, 9

**Bill S-7—An Act respecting Canadian non-profit corporations**

Amendments by department

Clause 5(1)—Articles of incorporation, 16:32-3

Clause 155(1)—Amendment of articles, 16:33

Clause 183(1)—Dissolution if no members, 16:33

Clause 198(5)—Property of a charitable corporation, 16:33

**Bill C-14—Loi de 1979 remaniant la législation bancaire, teneur—Suite**

Discussion—Suite

(Partie I)—Suite

Art. 8—Restrictions, 5:8; 12:11

Art. 12—Publicité, 1:7

Art. 13—Avis de délivrance, 1:7

Art. 28(5)—Délivrance de licence à filiale de banque étrangère, 1:9

Art. 35(1)—Incapacité d'exercice, 1:11, 12

Art. 59(1)—Dirigeant ou employé à titre d'administrateur, 1:10

Art. 86, 4:16

Art. 109(2)—Actionnaire associé, 1:15

Art. 110(3)—Nombre limite d'actions détenues par une même personne, 1:15

Art. 110(4)—Transfert d'actions à un gouvernement, 1:16

Art. 111(3)—Exception, 1:15

Art. 114(1)—Exception pour les banques nouvelles, 1:11

Art. 114(2)—Exception pour Sa Majesté, 5:11

Art. 156(1)—Forme des registres, 7:49

Art. 156(4)—Lieu de conservation des livres, 1:19; 7:43-5, 49

Art. 156(4.1)—Copies, 1:19

Art. 156(4.2)—Renseignements à fournir à l'inspecteur, 1:18-9; 7:44, 48

Art. 156(5)—Exception, 7:50

Art. 172(1)—Opérations et pouvoirs de la banque, 1:24, 30; 7:40; 12:17, 21

Art. 173(2)—Interdictions et restrictions, 2:27-8; 12:18

Art. 174, 5:27

Art. 177, 1:26-7, 33; 4:12-6; 5:11-8; 12:13-5, 21

Art. 178(4)—Vente des biens en cas de non-paiement de la dette, 4:16

Art. 189(5)—Souscription à forfait, 4:17-21; 7:42

Art. 189(6)—Mention de la qualité de négociant en valeurs, 4:17, 21; 7:41-2

Art. 189(7)—Souscription privée, 4:22

Art. 192(5)—Exceptions, 4:26

Art. 192(6)—Sociétés de prêt hypothécaire, sociétés de capitaux à risque, etc., 1:30; 7:40; 12:20, 21

Art. 194—Exceptions concernant les sociétés autres que de crédit, 4:24-5

Art. 204(1)—Réserve primaire, 2:8; 12:15

Art. 204(8)a)—Passif-dépôts, 2:5

Art. 204(8)d)—Passif-dépôts, 2:5; 12:16

Art. 204(8)e)—Passif-dépôts, 2:9; 12:15

Art. 294(1)—Interdictions, 4:33

Art. 294(5)—Restrictions relatives aux filiales de banque étrangère, 2:25, 27; 12:18

Art. 297(1)—Propriété d'action dans des sociétés canadiennes, 2:30

Art. 297(3)—Restrictions relativement aux actions d'autres sociétés canadiennes, 2:30; 12:19

Annexe A, 5:24

Annexe B, 4:26

Annexe D, 1:7

Annexe Q—Relevé de l'actif national, 2:17, 19-21, 25, 27, 29; 5:24-6

**Bill S-7—An Act respecting Canadian non-profit corporations***—Cont'd*Amendments by department—*Cont'd*

Clause 198(6)—Property designated for charitable purposes, **16:33**

Nature, **16:9, 32-3, 40**

## Discussion

Clause 20—Membership lists, **16:13-5, 19-21, 38-40**

Clause 20(3)—Member lists, **16:33, 38**

Clause 20(8)—Use of list of members, **16:36**

Clause 97(9)—Participation by telephone, **16:25**

Clause 118, **16:26**

Clause 127, **16:28-9, 41**

Clause 136—Mail ballot, **16:28-30**

Application, **16:38-9**

Background, **16:7, 8-9**

Bill C-15, conflict, **16:13-4, 16, 18-21**

Canada Business Corporations Act, corresponding, **16:7-8, 25-6**

Differences with Bill S-4 (4th Session, 30th Parliament), **16:32-3**

Purposes, general policies, **16:7, 11-2**

Report to Senate without amendment but with short explanation upon presentation, **16:5**

**Board of Trade Act**

Non-profit corporations, **16:7**

**Borrowers and Depositors Protection Act**

Clauses, implementation in Bank Act, **4:27, 30**

**Buckwold, Hon. Sidney L., Senator (Saskatoon)**

Bill C-14, subject-matter

Bank Act, prevalence, **4:27-9**

Bank directors, **4:9, 10**

Conflict of interest, **1:5-6**

Definitions, **4:7**

Foreign banks, **2:16-7; 5:26-7**

Incorporation by letters patent, **7:13-7, 20**

Permissible assets, **2:19, 24-8; 5:26-7**

Provincial governments, holding shares, **1:14-5**

Records, storage abroad, **7:46-50**

Securities, **4:19, 21**

Security on loans, **1:33; 4:13-6; 5:13-5, 17, 18; 7:67**

Bill C-17, subject-matter, **6:18, 28; 8:24-5**

Bill C-20, subject-matter, **10:7, 9-10, 12-3, 15, 19, 22-5**

**Businesses, small**

## Active

Connected service corporation, **3:11**

Definition, requirements, **3:6, 8, 10-2; 14:11, 12**

Employees, number, **3:9-10; 14:12-3**

Tax rate, 25%, **3:7, 10; 14:11**

Draft regulations, **3:5-6**

Estate planning type of company, **3:6**

Government, arbitrary power to tax, **3:6; 14:12**

## Non-qualifying

Definition, categories, **3:6, 8, 10-1; 14:11-3**

Doctors, **3:7, 9, 13, 14, 15**

Rate of tax, 33 1/3%, **3:6, 7, 8, 9, 10, 12-3; 14:11-2**

Service corporations, **3:10-2, 15**

Specified investment business, rate, **3:6, 8, 10, 11, 15-6; 14:12**

**Bill C-14—Loi de 1979 remaniant la législation bancaire, teneur—Suite**Discussion—*Suite*

## (Partie IV)

Art. 59(1)—Pouvoirs, **7:60**

Art. 84, **7:51, 61-2**

Bill C-15 (4<sup>e</sup> session, 30<sup>e</sup> législature), différences, **5:5, 9-10; 12:7-8, 24**

Buts, objectifs, **7:5, 10**

Comité des Communes, recommandations

Actif national, limite, **2:18**

Actions, limite, **1:17**

Agriculture, produits, **1:27**

Banques étrangères, **1:9; 2:14; 4:33**

Bien immobiliers, investissement, **4:26**

Comités des banques, **4:10-1**

Concurrence, politique ordinaire, **4:31, 33**

Constitution par lettres patentes, **1:5-8**

Crédit-bail financier, **1:24; 7:64**

Directeurs de banque, **1:11**

Données, traitement, **1:26**

Garanties sur prêts, **1:33; 4:12-3, 16; 5:12**

Prêts hypothécaires, **1:21; 7:34**

Remises d'intérêt, **4:26**

Sociétés de fiducie transformées en banques, **4:32**

Titres détenus par fonds de pension, **4:11**

Comité du Sénat, recommandations

Actions, limite détention, **1:15, 17; 12:19-20**

Agriculture, produits, **1:26**

Banques étrangères, permis, **1:9; 12:17-9**

Constitution par lettres patentes, **1:5-8; 12:8-13**

Crédit-bail financier, **1:24; 7:64; 12:17**

Directeurs de banque, **1:11-2**

Employés membres du C.A. d'autres sociétés, **1:10**

Garanties sur prêts, **12:13-5**

Gouvernements provinciaux, détention d'actions, **1:13**

Réserves, introduction progressive, **2:12; 7:33, 37; 12:15-6**

Sociétés de la Couronne, dirigeants, **1:12**

Contenu, **12:7-8**

Historique, étude, **12:6-8**

Rapport au Sénat, tel que révisé, **7:4, 5-26**

Index, **12:5-6**

Rédaction, **7:40-1, 44, 46; 12:20-1, 23**

Règlements, projets, **12:21-2**

**Bill C-15—Loi de 1978 remaniant la législation bancaire (4<sup>e</sup> session, 30<sup>e</sup> législature)**

Actif, crédit commercial, définitions, **2:17**

Banques étrangères, intention, **2:14**

Discussion (partie I)

Art. 197—Intérêt payable, **4:28, 29**

Art. 204(1)—Réserve primaire, **2:8**

Étude, différences avec le Livre blanc, **12:6-8**

Ministère des Finances Canada, communiqué de presse, **2:16-7**

Recommandations du comité

Accueil, **1:5; 12:7**

Constitution par lettres patentes, **1:5-6, 8**

**Bill C-15—Loi sur l'accès à l'information**

Article 19(1)—Renseignements personnels, discussion, **16:13**

Bill S-7, contradiction, **16:13-4, 16, 18-21**

**Businesses, small—Cont'd**

- Preferred shares, usefulness, 6:21
- Qualifying, definition, criteria, 3:6, 7, 10-2; 14:12-3
- Self-employed, professionals incorporated
  - Professions accepted, 3:8, 9
  - Provinces, federal government, authority, 3:8, 9, 12-4
  - Purpose, rights, 3:5, 9, 12-5
  - Requirements, benefits, 3:9-10, 12-6
- Taxation
  - Deduction, 21%, 3:5, 6
  - Rate, 25%, criteria, 3:6; 14:11

**CADAPSO**

- See*
  - Canadian Association of Data Processing Service Organizations

**CMHC**

- See*
  - Central Mortgage and Housing Corporation

**Caisses populaires**

- Canadian Payments Association
  - Membership, 5:7; 7:51
  - Objections, resistance, 7:51
- Establishment, 5:7

**Canada Business Corporations Act**

- Bill S-7, corresponding, 16:7, 8, 25-6
- Charity, incorporation, 16:39
- French name, change, 16:32
- Incorporated into Bank Act, 7:6; 12:8
- Public corporations, directors, 6:24
- Purpose, amendment, 16:26-7

**Canada Corporations Act**

- Non-profit corporations, 16:7, 24

**Canada Gazette**

- Banks, notice of incorporation by letters patent, 1:5-7; 7:5, 6, 10; 12:10

**Canada Pension Plan**

- Disability pension, qualification, 3:26-7, 9:13-7; 14:14, 19

**Canada Pension Plan, Act to amend**

- See*
  - Bill C-17, subject-matter

**Canada-Austria Income Tax Convention Act, 1979**

- See*
  - Bill S-4

**Canada-Indonesia Income Tax Convention Act, 1979**

- See*
  - Bill S-4

**Canada-Italy Income Tax Convention Act, 1979**

- See*
  - Bill S-4

**Bill C-17—Loi modifiant le droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu et modifiant le Régime de pensions du Canada, teneur**

- Adoption, 14:20, 23-4
- Bill C-37 (4<sup>e</sup> session, 30<sup>e</sup> législature), différences, 3:5-34; 8:28-38; 9:5-26; 14:6-15
- But, 3:29; 14:6
- Déduction pour petites entreprises, changements, 3:5-16
- Discussion
  - Art. 2, 3:33; 9:25
  - Art. 36(1)—Cas où aucune déduction n'est permise, 3:36-8, 39; 6:30; 8:11-3, 16-7, 23, 25, 26; 14:7-8
  - Art. 38, 3:6
  - Art. 38(6)—«Entreprise exploitée activement», 3:8; 14:12
  - Art. 66(7)—«Action privilégiée à terme», 3:38-40; 6:5-7, 9-10, 21, 23-5, 29; 8:6, 10-7, 20-1, 27-8; 14:8, 11, 17
- Entrée en vigueur, effets, rétroactivité, 3:32, 43; 8:5-6, 11; 14:7, 10, 17
- Historique, 14:6
- Modifications, procédure, engagements du ministre, 3:31-3, 40, 42-3; 6:6, 10-1, 31-2; 8:5, 10-1, 22-3, 26; 14:10-1, 16-20, 23
- Procédure, 3:30-3; 6:5; 11:10-2; 14:6
- Rapport, brouillon, 9:5
- Rapport au Sénat, tel que révisé, 9:5; 14:4, 23-4
- Recommandations du comité, 3:6, 42-3; 8:28-38; 9:5-26; 14:7, 13-5
- Rédaction, 6:11, 24; 8:10-1

**Bill C-18—Loi modifiant le Tarif des douanes, la Loi de la Convention commerciale avec la Nouvelle-Zélande, 1932, la Loi de 1960 sur un accord commercial avec l'Australie et la Loi de l'accord commercial avec l'Union Sud-Africaine, 1932**

- But, 13:6, 14, 16
- Contenu, 13:11, 16
- Portée, 13:15
- Procédure, 11:10-2
- Rapport au Sénat sans amendement, 13:4, 5, 18

**Bill C-20—Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'accorder un crédit d'impôt à l'intérêt hypothécaire et à l'impôt foncier, teneur**

- Adoption, conséquences, 10:5
- Anomalies, 15:7
- But, 10:6, 8-9; 15:5
- Discussion
  - Art. 2(2)—Déduction supplémentaire—impôt foncier, 10:7-9, 21
  - Art. 2(3)—Idem—personne mariée au cours de l'année, 10:14
  - Art. 2(4)—Produire la formule prescrite, 10:6
  - Art. 2(6)—Bien d'une fiducie bénéficiant à un locataire à vie, 10:21
  - Art. 2(7)(a)—Définitions: «intérêt admissible», 10:9, 25
  - Art. 2(7)(c)—Définitions: «logement admissible», 10:10, 28
  - Art. 2(7)(d)—Définitions: «dette admissible», 10:11-3
- Historique, 15:5
- Principe, étude, 10:5; 15:5
- Procédure, 11:11



**Canada-Jamaica Income Tax Agreement Act, 1979***See*

Bill S-4

**Canada-Korea Income Tax Convention Act, 1979***See*

Bill S-4

**Canada-Liberia Income Tax Convention Act, 1979***See*

Bill S-4

**Canada-Malaysia Income Tax Agreement Act, 1979***See*

Bill S-4

**Canada-Romania Income Tax Convention Act, 1979***See*

Bill S-4

**Canada-Spain Income Tax Convention Act, 1979***See*

Bill S-4

**Canadian Association of Data Processing Service Organizations**

Data processing by banks, concern, 1:26

**Canadian Association of Independent Businessmen**

Security on loans, 5:12

**Canadian Bankers' Association**

Mortgage lending, 5:32

Recommendations, 4:6, 7

Role in Canadian Payments Association, 7:53

Security on loans, 4:12-3; 5:12; 12:13

**Canadian Bankers' Association Act**

Bylaws, approved by Treasury Board, 7:51

Clearing systems, 7:51; 12:25

**Canadian Business Corporations Act**

Controlled subsidiary, 4:23

**Canadian Cattlemen's Association**

Livestock, recommendation, 1:27

**Canadian Commercial and Industrial Bank**

Authorized capital, paid-up capital, profitability, 5:24-5

Shares, limit, 1:16

**Canadian Co-operative Credit Society**

Deemed association, 1:17

Powers, operations, 7:16-7

Shares, limit, 1:15, 16-7

**Canadian Federation of Agriculture**

Representations, 1:27

**Bill C-20—Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'accorder un crédit d'impôt à l'intérêt hypothécaire et à l'impôt foncier, teneur—Suite**

Rapport, portée, 10:5

Rapport au Sénat, tel que révisé, 15:4

Titre, justification, 10:8-9

Versions française et anglaise, différence, 10:28

**Bill C-37—Loi modifiant le droit fiscal, le Régime de pensions du Canada et prévoyant l'attribution d'autres pouvoirs pour percevoir des fonds (4<sup>e</sup> session, 30<sup>e</sup> législature)**

Article 50, discussion, 14:6

Étude, recommandations, rapport, 3:5, 6; 8:28; 9:5-26; 14:6

Modifications, entrée en vigueur, 8:5-6, 11

Modifications techniques, 14:7

**Bill S-3—Loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif (3<sup>e</sup> session, 30<sup>e</sup> législature)**

Étude, amendements, rapport, 16:7, 8, 9

**Bill S-4—Loi de mise en œuvre des conventions entre le Canada et l'Espagne, le Canada et la République du Libéria, le Canada et la République d'Autriche, le Canada et l'Italie, le Canada et la République de Corée, le Canada et la République Socialiste de Roumanie et le Canada et la République d'Indonésie et des accords entre le Canada et la Malaisie et le Canada et la Jamaïque**

But, 11:6

Changements, autorité du Sénat et du Parlement, 11:7-8, 9

Rapport au Sénat sans amendement, 11:4, 5, 9

**Bill S-4—Loi régissant les sociétés canadiennes sans but lucratif (4<sup>e</sup> session, 30<sup>e</sup> législature)**

Étude, amendements, rapport, 16:7, 8, 9

Rédaction, erreurs, 16:32-3

**Bill S-7—Loi régissant les sociétés canadiennes sans but lucratif**

Amendements par ministère

Art. 5(1)—Statuts constitutifs, 16:32-3

Art. 155(1)—Modification des statuts, 16:33

Art. 183(1)—Dissolution avant le début des opérations, 16:33

Art. 198(5)—Biens de la société de bienfaisance, 16:33

Art. 198(6)—Biens destinés aux sociétés de bienfaisance, 16:33

Nature, 16:9, 32-3, 40

Discussion

Art. 20—Listes des sociétaires, 16:13-5, 19-21, 38-40

Art. 20(3)—Liste des sociétaires, 16:33, 38

Art. 20(8)—Utilisation de la liste des sociétaires, 16:36

Art. 97(9)—Participations par téléphone, 16:25

Art. 118, 16:26

Art. 127, 16:28-9, 41

Art. 136—Vote par correspondance, 16:28-30

Application, 16:38-9

Bill C-15, contradiction, 16:13-4, 16, 18-21

Buts, principes généraux, 16:7, 11-2

Corporations commerciales canadiennes, Loi, correspondances, 16:7-8, 25-6

Différences avec Bill S-4 (4<sup>e</sup> session, 30<sup>e</sup> législature), 16:32-3

**Canadian General Electric**

Records, storage abroad, 7:45-6

**Canadian Institute of Chartered Accountants**

Financial disclosure, 2:13

**Canadian non-profit corporations, Act respecting**

*See*

Bill S-7

**Canadian Payments Association**

Board of directors representation, chairman, 7:60-1

Caisses populaires, membership, 5:7; 7:51

Canadian Bankers' Association, role, 7:53; 12:23

Chairman, officer of the Bank of Canada, 7:50

Clearing house

Checks, 7:50-1, 58

Cost of carrying on, deposit with the Bank of Canada, 7:56-7, 59-60

Establishing, operating, 7:51-3; 12:23

Functioning, 7:54-7, 58-60; 12:24-5

Responsibility on behalf of companies represented, 7:52, 54-6

System, development, 7:53, 58; 12:23

Committee, recommendations, 7:50, 52-3, 60-1; 12:23-4

Credit unions, caisses, resistance, objections, 7:51

Electronic funds transfer system, 7:52, 58; 12:24

Fees, beneficiaries, 7:59-60

Foreign banks, role, 7:61

Inspector General of Banks, duties, 7:51

Members

Organizations interested, 7:61

Requirements, rejections, 5:33; 7:50, 56-7, 61-2; 12:23-4

Responsibilities, 7:54-6

Role, powers, 7:50, 57-8

Non-members

Entry through a member, 7:52, 59-60

Financial stability, 7:51-2

Rights, obligations, control, 7:51, 54, 56

Operations, inspection, public interest, 5:6; 7:50-1, 53-4

Regulations and operating procedures, transition, 7:50, 52-3, 60-1; 12:24-5

Role, purpose, 7:36, 60-1; 12:23

Rules, reception, 7:53-4, 58

Taking part, advantages, 7:57-60

**Canadian Payments Association, Act to establish**

*See*

Bill C-14, subject-matter

**Canadian Payments Association Act**

Basic rationale and approach, 7:50; 12:23, 25

Organization, role, 16:24

**Central Mortgage and Housing Corporation (CMHC)**

Residential housing, financing, 7:32

**Centrals**

Deemed association, 1:15, 17

Directors and officers, 1:11

**Bill S-7—Loi régissant les sociétés canadiennes sans but lucratif—Suite**

Historique, 16:7, 8-9

Rapport au Sénat sans amendement mais avec de brèves explications sur présentation, 16:5

**Buckwold, honorable Sidney L., sénateur (Saskatoon)**

Bill C-14, teneur

Actif autorisé, 2:19, 24-8; 5:26-7

Banques étrangères, 2:16-7; 5:26-7

Conflit d'intérêt, 1:5-6

Constitution par lettres patentes, 7:13-7, 20

Définitions, 4:7

Directeurs de banque, 4:9, 10

Garanties sur prêts, 1:33; 4:13-6; 5:13-5, 17, 18; 7:67

Gouvernements provinciaux, actionnaires, 1:14-5

Livres, conservation à l'étranger, 7:46-50

Loi sur banques, préséance, 4:27-9

Valeurs humaines, 4:19, 21

Bill C-17, teneur, 6:18, 28; 8:24-5

Bill C-20, teneur, 10:7, 9-10, 12-3, 15, 19, 22-5

**CADAPSO**

*Voir*

Association canadienne des organisations de services informatiques

**Caisses d'épargne et de crédit**

Association canadienne des paiements, résistance, objections, 7:51

Centrales, responsabilités, 7:50

Incorporation, 7:16-7

**Caisses populaires**

Association canadienne des paiements

Membres, 5:7; 7:51

Objections, résistance, 7:51

Établissement, 5:7

**Canadian Co-operative Credit Society**

Actions, limite, 1:15, 16-7

Association réputée, 1:17

Pouvoirs, activités, 7:16-7

**Centrales**

Actions de banques, limite, 1:15-6, 17

Association réputée, 1:15, 17

Directeurs et administrateurs, 1:11

**Cessation d'emploi, allocation**

Buts, définition, 9:22, 24; 14:19

Cause Blackstone, 9:18-9, 24

Domages-intérêts, 3:27, 28, 29; 9:18, 20-1, 22, 24

Imposition, 3:27-9; 9:18-21; 14:19

Paiement de retraite, 3:27, 28, 29; 9:18, 20-1, 23

Recommandation, 3:27-9; 9:20

Rente à versements invariables, REER, report, 3:27-9; 9:18-24; 14:15, 19

**Chambre de commerce, Loi**

Sociétés sans but lucratif, 16:7

**Centrals—Cont'd**

Shares in banks, limit, 1:15-6, 17

**Charitable corporations**

Annual statement, Form T3010, 16:11-2, 21, 34  
 Bill S-7, fears, 16:10-1  
 Church, religious organization, incorporation, 16:38-9  
 Definition, purpose, 16:16-8, 38  
 Financial statement, disclosure, 16:12, 13, 35  
 Funds received, use, 16:19, 21  
 Income tax deductibility, receipts, 16:11  
 Information, public disclosure, 16:12-3, 16-8, 35-6  
 Laws governing, 16:10  
 Liquidation, 16:7-8, 12, 33  
 Members, attendants, officers, definition, 16:18, 40  
 Membership list  
   Disclosure, 16:13-5, 16-21, 36-7, 39-40  
   Unnecessary expense, 16:19, 20  
   Uses, 16:15, 17, 19-21, 36-8  
 Number, religious institutions, 16:14  
 Public interest, voluntary work, 16:19  
 Registered with Revenue Canada, 16:11-2  
*See also*  
 Non-profit corporations

**Chase Manhattan Bank**

Subsidiary, international business, 2:25

**Clennett, M. G., Director, Foreign Banks Division, Office of the Inspector General of Banks**

Bill C-14, subject-matter, 5:12, 17-8, 21-2, 24, 26-7; 7:40, 44-5, 48, 54-60, 66

**Combines Investigation Act**

Conflict of jurisdiction, 4:31

**Common law**

Application, 16:10

**Co-operative credit associations**

Deemed association, 1:15, 17  
 Directors and officers, 1:11-2  
 Shares in banks, 1:15, 16, 17

**Connolly, Hon. John J., Senator (Ottawa West)**

Bill C-14, subject-matter  
   Bank Act, prevalence, 4:28, 29-30  
   Bank directors, 4:8-10  
   Canadian Payments Association, 7:52, 54, 57-9  
   Conversions into banks, 4:32-3  
   Data processing, 1:26  
   Definitions, 4:8; 7:40-1  
   Directorships on boards of other corporations, 1:10-1  
   Foreign banks, 1:10; 2:16; 5:19-20, 22-7  
   Incorporation by letters patent, 1:6-8, 9; 5:8-9; 7:8-9, 17-8  
   Inspector General of Banks, 5:6  
   Interest, cost, regulations, 4:27  
   Mortgage lending, limit, 1:21-4; 5:27-32, 34-5; 7:23-5, 30, 31-3, 37  
   Permissible assets, 2:18-27; 5:19-20, 22-7  
   Procedure, 1:11, 32

**Chambre des Communes**

*Hansard*, 5 nov. 1979, citation, 3:31

**Chase Manhattan Bank**

Filiale, opérations internationales, 2:25

**Clennett, M. M.G., directeur, Division des banques étrangères, Bureau de l'inspecteur général des banques**

Bill C-14, teneur, 5:12, 17-8, 21-2, 24, 26-7; 7:40, 44-5, 48, 54-60, 66

**Commission d'appel des pensions**

Invalidité, définition, 9:14, 16

**Commission de révision de l'impôt**

Décisions, cause Blackstone, 9:18-9; 14:18

**Commission des valeurs**

Rôle, 7:42

**Commission du tarif**

Auditions, 13:15  
 Rapports, 13:8, 15  
 Secteur des fruits et légumes, recommandations, 13:8, 12-4, 15-6

**Compagnie General Electric du Canada**

Livres, conservation à l'étranger, 7:45-6

**Compagnies de prêts, Loi**

Filiales de banques, assujettissement, 1:23; 5:28; 7:22, 27; 12:16  
 Prêts hypothécaires, réserves, 7:22-3, 25

**Compagnies fiduciaires, Loi**

Prêts hypothécaires, 7:25, 35

**Conférence sur les perspectives économiques de l'Ouest, Calgary**

Provinces, participation dans les banques, 5:9-10

**Connolly, honorable John J., sénateur (Ottawa-Ouest)**

Bill C-14, teneur  
   Actif autorisé, 2:18-27; 5:19-20, 22-7  
   Actions, limite, 1:16, 17-8; 4:25; 5:8-9  
   Association canadienne des paiements, 7:52, 54, 57-9  
   Banques d'épargne du Québec, 7:63-4  
   Banques étrangères, 1:10; 2:16; 5:19-20, 22-7  
   Constitution par lettres patentes, 1:6-8, 9; 5:8-9; 7:8-9, 17-8  
   Définitions, 4:8; 7:40-1  
   Directeurs de banque, 4:8-10  
   Directeurs de C.A. d'autres corporations, 1:10-1  
   Données, traitement, 1:26  
   Filiales, 1:30, 32  
   Garanties sur prêts, 4:13-4, 16; 5:13, 18; 7:66  
   Gouvernements provinciaux, détention d'actions, 1:13  
   Inspecteur général des banques, 5:6  
   Intérêt, coût, règlements, 4:27  
   Livres, conservation à l'étranger, 1:19, 20; 7:46, 48



**Connolly, Hon. John J., Senator (Ottawa West)—Cont'd**Bill C-14, subject-matter—*Cont'd*

Provincial governments, shareholding, 1:13  
 Quebec Savings Banks, 7:63-4  
 Records, storage abroad, 1:19, 20; 7:46, 48  
 Reserves, 2:6, 7, 9-13; 7:39  
 Securities, 4:17, 18, 20-1, 22; 7:42-3  
 Securities held by pension fund, 4:11  
 Security on loans, 4:13-4, 16; 5:13, 18; 7:66  
 Shares, limit, 1:16, 17-8; 4:25; 5:8-9  
 Subsidiaries, 1:30, 32

## Bill C-17, subject-matter

Annuities, 3:21; 8:34-7  
 Bonds and shares, 3:35, 38, 40; 8:7-9, 11-3, 15-6, 18, 20-7  
 Changes, 3:33; 8:28  
 Child tax credit, 3:30  
 Investment tax credit, 3:17, 18; 8:29, 30  
 Life annuities, 3:21  
 Life insurance policy, 3:22-4  
 Procedure, 3:31  
 RRSP, 3:25-6  
 Small businesses, taxation, 3:6, 12-7  
 Termination payments, 3:27-9

## Bill C-18, 13:7, 8, 9, 10-1, 12-3, 14, 16

## Bill S-7

Background, 16:8-9, 10  
 Charitable corporations, 16:10-1, 12, 14-5, 34  
 Proposed amendments, 16:32  
 Telecommunications services, 16:22-5, 27-31

## Capital gains taxes, 14:21-2

**Cook, Hon. Eric, Senator (Harbour Grace)**

## Bill C-14, subject-matter

Bank Act, prevalence, 4:28-31  
 Bank directors, 4:8, 9, 10  
 Canadian Payments Association, 7:52, 57, 59-61  
 Conversion into banks, 4:33  
 Definitions, 4:6-7  
 Directorships on boards of other corporations, 1:10-1  
 Financial leasing, 1:25  
 Foreign banks, 1:10; 2:15; 4:6  
 Incorporation by letters patent, 7:16, 18  
 Inspector general of banks, 1:8-9  
 Interest, cost, regulations, 4:27  
 Mortgage lending, limit, 1:21, 24; 7:21-3, 25-30, 33-5, 67  
 Permissible assets, 2:18-9, 23-6, 28  
 Provincial governments, shareholding, 1:13-4  
 Quebec Savings Banks, 7:64  
 Records, storage abroad, 1:20; 7:47-8  
 Reserves, 2:6, 8, 10, 11, 13  
 Securities, 4:18-9, 20, 21-3  
 Securities held by pension fund, 4:11, 12  
 Security on loans, 4:13-5; 7:66  
 Shares, limit, 4:26

## Bill C-17, subject-matter

Bonds and shares, 3:34, 36-9, 42-3; 8:7, 9, 10, 13, 16-8, 20-2, 25  
 Investment tax credit, 3:19; 8:32  
 Life insurance policy, 9:10  
 Procedure, 3:31-2; 14:24  
 RRSP, 9:17  
 Small businesses, taxation, 3:13-4, 16  
 Termination payments, 3:29; 9:21-2, 24-5

**Connolly, honorable John J., sénateur (Ottawa-Ouest)—Suite**Bill C-14, teneur—*Suite*

Loi sur banques, préséance, 4:28, 29-30  
 Prêts hypothécaires, limite, 1:21-4; 5:27-32, 34-5; 7:23-5, 30, 31-3, 37  
 Procédure, 1:11, 32  
 Réserves, 2:6, 7, 9-13; 7:39  
 Titres détenus par fonds de pension, 4:11  
 Transformations en banques, 4:32-3  
 Valeurs mobilières, 4:17, 18, 20-1, 22; 7:42-3

## Bill C-17, teneur

Assurance-vie, polices, 3:22-4  
 Cessation d'emploi, allocation, 3:27-9  
 Crédit d'impôt à l'investissement, 3:17, 18; 8:29-30  
 Crédit d'impôt pour enfants, 3:30  
 Modifications, 3:33, 8:28  
 Obligations et actions, 3:35, 38, 40; 8:7-9, 11-3, 15-6, 18, 20-7  
 Petites entreprises, impôt, 3:6 12-7  
 Procédure, 3:31  
 REER, 3:25-6  
 Rentes, 3:21; 8:34-7  
 Rentes viagères, 3:21

## Bill C-18, 13:7, 8, 9, 10-1, 12-3, 14, 16

## Bill S-7

Amendements proposés, 16:32  
 Historique, 16:8-9, 10  
 Services de télécommunications, 16:22-5, 27-31  
 Sociétés de bienfaisance, 16:10-1, 12, 14-5, 34  
 Gains en capital, impôt, 14:21-2

**Conseil du Trésor**

Règlements de l'Association des banquiers canadiens, approbation, 7:51

**Convention Canada-Autriche en matière d'impôt sur le revenu (1979), Loi**

*Voir*

Bill S-4

**Convention Canada-Corée en matière d'impôt sur le revenu (1979), Loi**

*Voir*

Bill S-4

**Convention Canada-Espagne en matière d'impôt sur le revenu (1979), Loi**

*Voir*

Bill S-4

**Convention Canada-Indonésie en matière d'impôt sur le revenu (1979), Loi**

*Voir*

Bill S-4

**Convention Canada-Italie en matière d'impôt sur le revenu (1979), Loi**

*Voir*

Bill S-4

**Cook, Hon. Eric, Senator (Harbour Grace)—Cont'd**

Bill C-18, 13:9, 11, 12, 15, 16, 18

Bill C-20, subject-matter, 10:8, 15-6, 24-7, 29

Bill S-4, 11:9

Bill S-7

Charitable corporations, 16:15-7, 19-21, 35-6, 38, 40

Telecommunications services, 16:29, 41

**Credit unions**

Canadian Payments Association, resistance, objections, 7:51

Centrals, responsibilities, 7:50

Incorporation, 7:16-7

**Crosbie, Hon. John C., Minister of Finance**

Bill C-17, subject-matter

Discussion, 14:20-1, 23

Statement, 14:16-20

**Crown Corporations**

Directors and officers, prohibitions, 1:12

**Customs Tariff**

Amendments, 13:6

Provisions, 13:6-7

**Customs Tariff, Act to amend**

*See*

Bill C-18

**Data processing**

Businesses, shares, 4:23, 24

Financial institutions, services provided, limits, 1:26

General ledger accounting services, 1:26

Permissiveness, prohibition, 1:25-6; 4:24

Regulations, recommendations, 1:26; 5:35

**Desruisseaux, Hon. Paul, Senator (Wellington)**

Bill C-14, subject-matter, 4:9

Bill C-18, 13:16

Bill C-20, subject-matter, 10:6

**"Detailed Background Paper for the Canada Non-Profit Corporations Bill"**

Reception, 16:11

**Duty, rates**

*Ad valorem*, equivalent rate, 13:7

American canned products, 13:13

British Preferential Tariff, 13:17

Canned fruits, increase, 13:6-7, 16-7

Increase, effects, 13:14-6, 18

Percentage, 13:7

Sugar, 13:12, 13-4

Temporary tariff reductions, continuation, 13:14, 16

**Farm Improvement Loans Act**

Mortgage lending, 7:21

**Fédération des Caisses Populaires Desjardins**

Clearing houses, deposits with Bank of Canada, 7:57

**Convention Canada-Libéria en matière d'impôt sur le revenu (1979), Loi**

*Voir*

Bill S-4

**Convention Canada-Roumanie en matière d'impôt sur le revenu (1979), Loi**

*Voir*

Bill S-4

**Convention commerciale avec la Nouvelle-Zélande, 1932, Loi modifiant la loi**

*Voir*

Bill C-18

**Conventions en matière d'impôt**

Accord avec Royaume-Uni, 11:8

Application, 11:8-9

Avec États-Unis, 11:8

But, 11:6-7

Changements, autorité du Sénat et du Parlement, 11:7-8, 9

Désistements, modalités, 11:8

Ententes supplémentaires, procédure parlementaire, 11:7

Étude, rapport, résultats, 11:6, 7

France, certificat, exigence, 11:8-9

Jamaïque, ententes supplémentaires, 11:7

Nombre, 11:6

Réforme fiscale, 11:6

**Cook, honorable Eric, sénateur (Harbour Grace)**

Bill C-14, teneur

Actif autorisé, 2:18-9, 23-6, 28

Actions, limite, 4:26

Association canadienne des paiements, 7:52, 57, 59-61

Banques d'épargne du Québec, 7:64

Banques étrangères, 1:10; 2:15; 4:6

Constitution par lettres patentes, 7:16, 18

Crédit-bail financier, 1:25

Définitions, 4:6-7

Directeurs de banque, 4:8, 9, 10

Directeurs de C.A. d'autres corporations, 1:10-1

Garanties sur prêts, 4:13-5; 7:66

Gouvernements provinciaux, détention d'actions, 1:13-4

Inspecteur général des banques, 1:8-9

Intérêt, coût, règlements, 4:27

Livres, conservation à l'étranger, 1:20; 7:47-8

Loi sur banques, préséance, 4:28-31

Prêts hypothécaires, limite, 1:21, 24; 7:21-3, 25-30, 33-5, 67

Réserves, 2:6, 8, 10, 11, 13

Titres détenus par fonds de pension, 4:11, 12

Transformations en banques, 4:33

Valeurs mobilières, 4:18-9, 20, 21-3

Bill C-17, teneur

Assurance-vie, polices, 9:10

Cessation d'emploi, allocation, 3:29, 9:21-2, 24-5

Crédit d'impôt à l'investissement, 3:19; 8:32

Obligations et actions, 3:34, 36-9, 42-3; 8:7, 9, 10, 13, 16-8, 20-2, 25

Petites entreprises, impôt, 3:13-4, 16

**Fédération des Caisses Populaires Desjardins—Cont'd**

Deemed association, 1:17

Shares, limit, 1:16-7

**Federations**

Deemed association, 1:15, 17

Directors and officers, 1:11

Shares in banks, limit, 1:15-6, 17

**First Canadian Investments Limited**

Role, activities, 7:27-8

**Fruits and vegetables**

Self-sufficiency, imports, 13:13-4

**GATT**

Investment tax credit, obligations, 8:32, 33

Multilateral trade negotiations, 13:8

United States, negotiations, 13:16

**General Agreement on Tariffs and Trade***See*

GATT

**Gillespie, Thomas S., Adviser to the Committee**

Bill C-17, subject-matter

Annuities, 3:21; 8:33, 38

Bonds and shares, 3:30, 34-44; 6:5-8, 10, 21, 23-5, 27-31;

8:6-7, 11-7, 20-1, 26-8

Changes, 3:33-4; 8:28-9; 9:25-6

Child tax credit, 3:30

Investment tax credit, 3:17-20; 8:29

Life annuities, 3:20-1; 8:33

Life insurance policy, 3:22-4; 9:5-7, 10

Procedure, 3:30-1

RRSP, 3:24-6; 9:11-4

Small businesses, taxation, 3:9, 13-4, 16

Termination payments, 3:27-9; 9:18-24

Bill C-20, subject-matter, 10:7, 11, 13, 26, 28

**Globe Realty Limited**

Shares, preferred, 3:37-8, 43; 6:10; 8:26

**Gurbin, Gary M., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs**

Bill S-7, 16:7-8

**Haag, John, Special Adviser, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance Canada**

Bill C-17, subject-matter, 6:9-10, 22-5, 29-30, 32-4; 8:11-7, 19-21, 23-8, 32-4, 36-8; 9:8-9, 12, 22-6; 14:22

**Harbour Side Development Limited (P.E.I.)**

Bill C-17, concern, 8:11

**Hayden, Hon. Salter A., Senator (Toronto), Chairman of the Committee**

Bill C-14, subject-matter

Agriculture, products, loans, 1:27-9

Bank Act, prevalence, 4:27-31

Bank directors, 1:11-2; 4:8-10

**Cook, honorable Eric, sénateur (Harbour Grace)—Suite**

Bill C-17, teneur—Suite

Procédure, 3:31-2; 14:24

REER, 9:17

Bill C-18, 13:9, 11, 12, 15, 16, 18

Bill C-20, teneur, 10:8, 15-6, 24-7, 29

Bill S-4, 11:9

Bill S-7

Services de télécommunications, 16:29, 41

Sociétés de bienfaisance, 16:15-7, 19-21, 35-6, 38, 40

**Corporations canadiennes, Loi**

Sociétés sans but lucratif, 16:7, 24

**Corporations commerciales canadiennes, Loi**

Bill S-7, correspondances, 16:7, 8, 25-6

But, modification, 16:26-7

Corporation publique, administrateurs, 6:24

Incorporation à Loi sur banques, 7:6; 12:8

Nom français, changement, 16:32

Organismes de charité, constitution en société, 16:39

**Corporations du Québec, Loi**

Actions privilégiées, 8:20, 21

**Crédit-bail financier**

Déduction pour amortissement sur actifs amortissables, 1:32

Limites, 1:25

Locataires, 1:24-5

Opérations et pouvoirs de la banque, 1:24-5, 29-32; 7:40-1, 64-5; 12:17, 20, 22

Parcs d'automobiles et de camions, 1:24, 25; 7:64; 12:17, 22

Règlements, contrôle, recommandations, 1:24-5; 12:22

**Crédits d'impôt***Voir*

Impôt foncier, crédit d'impôt

Intérêt hypothécaire, crédit d'impôt

Investissement, crédit d'impôt

**Crosbie, honorable John C., ministre des Finances**

Bill C-17, teneur

Discussion, 14:20-1, 23

Exposé, 14:16-20

**Desruisseaux, honorable Paul, sénateur (Wellington)**

Bill C-14, teneur, 4:9

Bill C-18, 13:16

Bill C-20, teneur, 10:6

**Données, traitement**

Établissements financiers, services offerts, limites, 1:26

Règlements, recommandations, 1:26; 5:35

Services généraux de comptabilité de grand livre, 1:26

Sociétés, actions, disposition, 4:23, 24

Tolérances, interdictions, 1:25-6; 4:24

**Douane, droits***Ad valorem*, taux équivalent, 13:7

Conserves provenant des États-Unis, 13:13

Fruits en conserve, hausse, 13:6-7, 16-7

Hausse, effets, 13:14-6, 18



**Hayden, Hon. Salter A., Senator (Toronto), Chairman of the Committee—Cont'd****Bill C-14, subject-matter—Cont'd**

- Bill C-15 (4th Session, 30th Parliament), differences, **5:5**
- Canadian Payments Association, **7:50-7, 59-60, 62**
- Conversions into banks, **4:32-3**
- Data processing, **1:26; 5:35**
- Definitions, **4:6-7; 5:6-7; 7:40-1**
- Directorships on boards of other corporations, **1:10-1**
- Financial disclosure, **2:14**
- Financial leasing, **1:25; 7:65**
- Foreign banks, **1:9-10; 2:15, 16, 17; 4:5-6, 33; 5:19-23, 25, 27**
- Incorporation by letters patent, **1:5-8, 9; 5:8, 9, 10-1; 7:5, 7, 10-2, 18**
- Inspector General of Banks, **5:5-6**
- Interest, cost, regulations, **4:27**
- Mortgage lending, limit, **1:21-4; 5:27-8, 30-4; 7:21, 22, 24-5, 31, 34, 36**
- Permissible assets, **2:18-25, 27-9; 5:19-23, 25, 27**
- Procedure, **1:5-6, 32-3; 2:5; 4:5, 33; 7:41, 65; 11:10**
- Provincial governments, shareholding, **1:13-5**
- Quebec Savings Banks, **7:62**
- Records, storage abroad, **1:18, 20; 7:43-7, 49-50**
- Reserves, **2:6, 7-9, 12-3; 5:33; 7:37-9**
- Securities, **4:17-9, 21-3**
- Securities held by pension fund, **4:11-2**
- Security on loans, **1:33; 4:13-6; 5:11-5, 18; 7:65-6**
- Shares, limit, **1:16-8; 4:24-6; 5:8, 9, 10-1**
- Subsidiaries, **1:30**

**Bill C-17, subject-matter**

- Annuities, **3:21-2; 8:33-7**
- Bonds and shares, **3:34, 36, 37, 38, 40-3; 6:5-11, 13-4, 16-9, 21-2, 24-32; 8:5-7, 9-16, 18-9, 21-3, 26-7; 14:16**
- Changes, **3:33-4; 8:28-9; 9:25-6**
- Investment tax credit, **3:17-20; 8:29, 30, 33**
- Life annuities, **3:20; 8:33**
- Life insurance policy, **3:22; 9:6-11**
- Procedure, **3:5, 30-3; 8:5, 38; 9:5; 14:16, 20, 23-4**
- RRSP, **3:24-6, 27; 9:11-7**
- Small businesses, taxation, **3:5, 9, 11, 13-5**
- Termination payments, **3:29; 9:18-21, 23-5**

**Bill C-18**

- Procedure, **11:10-2**
- Trade agreements, **13:6-9, 11-8**

**Bill C-20, subject-matter**

- Mortgage interest, **10:12, 13, 14, 16-20, 22, 24-5, 28-9**
- Procedure, **10:5; 11:11**
- Property tax, **10:6, 8, 9**

**Bill S-4, 10:29-30; 11:6-9****Bill S-7**

- Background, **16:8-10, 22**
- Charitable corporations, **16:12, 13, 16, 18, 19-21, 22, 34-40**
- Proposed amendments, **16:31, 32-3**
- Telecommunications services, **16:22-3, 24, 25-30, 40-1**
- Income Tax Act, review, **14:20-1**
- Program and procedure, **5:36; 9:5; 10:5-6, 29-30; 11:9-12; 14:23-4**

**Hayes, Saul, Legal Consultant, Q.C., Canadian Jewish Congress**

- Bill S-7, **16:10-22**

**Douane, droits—Suite**

- Réductions tarifaires temporaires, prolongation, **13:14, 16**
- Sucre, **13:12, 13-4**
- Tarif préférentiel britannique, **13:17**
- Taux, **13:7**

**Droit coutumier**

- Applications, **16:10**

**Droit statutaire relatif à l'impôt sur le revenu..., Loi modifiant***Voir*

- Bill C-17, teneur

**Enquêtes sur les coalitions, Loi relative**

- Conflit de compétence, **4:31**

**Enregistrement des valeurs mobilières, Loi**

- Garanties sur prêts, enregistrement, **5:16**

**Entreprises, petites**

- Actions privilégiées, utilité, **6:21**
- Admissibles, définition, critères, **3:6, 7, 10-2; 14:12-3**
- Exploitées activement
  - Définition, conditions, **3:6, 8, 10-2; 14:11, 12**
  - Employés, nombre, **3:9-10; 14:12-3**
  - Services d'entreprise rattachée, **3:11**
  - Taux d'imposition, 25%, **3:7, 10; 14:11**
- Gouvernement, pouvoir d'imposition arbitraire, **3:6; 14:12**
- Imposition
  - Déduction 21%, **3:5, 6**
  - Taux 25%, critères, **3:6; 14:12**
- Non admissibles
  - Définition, catégories, **3:6, 8, 10-1; 14:11-3**
  - Entreprise de fourniture, **3:10-2, 15**
  - Entreprise de placement désignée, taux, **3:6, 8, 10, 11, 15-6; 14:12**
  - Médecins, **3:7, 9, 13, 14, 15**
  - Taux d'imposition 33⅓%, **3:6, 7, 8, 9, 10, 12-3; 14:11-2**
- Projet de règlements, **3:5-6**
- Société du type de planification immobilière, **3:6**
- Travailleurs autonomes, professionnels incorporés
  - Buts, droits, **3:5, 9, 12-5**
  - Conditions, avantages, **3:9-10, 12-6**
  - Professions admises, **3:8, 9**
  - Provinces, fédéral, pouvoirs, **3:8, 9, 12-4**

**«Exposé détaillé sur la loi sur les sociétés canadiennes à but non lucratif»**

- Réception, **16:11**

**Fédération canadienne de l'agriculture**

- Représentations, **1:27**

**Fédération des caisses populaires Desjardins**

- Actions, limite, **1:16-7**
- Association réputée, **1:17**
- Chambres de compensation, dépôts à la Banque du Canada, **7:57**

**House of Commons**

*Hansard*, Nov. 5, 1979, quote, 3:31

**Hunter, Kenneth, Commodity Marketing (Horticulture), Agriculture Canada**

Bill C-18, 13:13, 15

**Income bonds**

Beneficial tax treatment, availability after Nov. 16, 1978, 3:35

Grandfather clauses, 3:35

Interests, deemed to be a dividend, 3:35; 8:9; 14:7

Investment vehicle, usefulness, 3:30

Net dealings, scope, 6:14-5

Origin, purpose, 6:15, 18-9; 8:9

Recommendation, 3:30; 14:7

*See also*

Shares, preferred

**Income tax****Active businesses**

Connected service corporation, 3:11

Definition, requirements, 3:6, 8, 10-2; 14:11, 12

Employees, number, 3:9-10; 14:12-3

Rate, 25%, 3:7, 10; 14:11

Capital gains, 14:21-2

Capital losses, 14:21

Child tax credit, 3:30

**Corporations**

Capital cost allowance, 3:35

Dividends, 3:34-5, 36

46% rate, provincial rates, 3:6, 16; 14:11, 12

Interest paid, 3:34-5

Not subject to tax, reasons, 3:34-5; 6:9-10

Deferral, results, 6:20; 8:33-4; 9:23

Estate planning type of company, 3:6

Government, arbitrary power, 3:6

Land for resale or development, deduction for interest and property taxes, 3:33; 9:25-6

Life insurance policy, loans, 9:6-9

Manufacturing companies, 3:7

**Non-qualifying businesses**

Definition, categories, 3:6, 8, 10-1; 14:11-3

Doctors, rates, 3:7, 9, 13, 14, 15

Rate of tax, 33 1/3%, 3:6, 7, 8, 9, 10, 12-3; 14:11-2

Service corporations, 3:10-2, 15

Specified investment business, rate, 3:6, 8, 10, 11, 15-6; 14:12

Qualifying businesses, definition, criteria, 3:6, 7, 10-2; 14:12-3

**Small businesses**

Deduction, 21%, 3:5, 6

Draft regulations, 3:5-6

Self-employed, professionals, incorporation, 3:5, 8, 9, 10, 12-4

Tax rate, 25%, criteria, 3:6; 14:11

Tax policy, recommendations, 14:18

Tax treaties, 14:22

Termination payments, 3:27-9; 9:18-21

**Fédérations**

Actions de banques, limite, 1:15-6, 17

Association réputée, 1:15, 17

Directeurs et administrateurs, 1:11

**First Canadian Investments Limited**

Rôle, activités, 7:27-8

**Fruits et légumes**

Auto-suffisance, importations, 13:13-4

**GATT**

Crédit d'impôt à l'investissement, obligations, 8:32, 33

États-Unis, négociations, 13:16

Négociations commerciales multilatérales, 13:8

**Gazette du Canada**

Banques, avis de constitution par lettres patentes, 1:5-7; 7:5, 6, 10; 12:10

**General Electric du Canada, compagnie**

Livres, conservation à l'étranger, 7:45-6

**Gillespie, M. T., conseiller du comité**

Bill C-17, teneur

Assurance-vie, polices, 3:22-4; 9:5-7, 10

Cessation d'emploi, allocation, 3:27-9; 9:18-24

Crédit d'impôt à l'investissement, 3:17-20; 8:29

Crédit d'impôt pour enfants, 3:30

Modifications, 3:33-4, 8:28-9, 9:25-6

Obligations et actions, 3:30, 34-44; 6:5-8, 10, 21, 23-5, 27-31; 8:6-7, 11-7, 20-1, 26-8

Petites entreprises, impôt, 3:9, 13-4, 16

Procédure, 3:30-1

REER, 3:24-6; 9:11-4

Rentes, 3:21, 8:33

Rentes viagères, 3:20-1; 8:33, 38

Bill C-20, teneur, 10:7, 11, 13, 26, 28

**Globe Realty Limited**

Actions privilégiées, 3:37-8, 43; 6:10; 8:26

**Gurbin, M. Gary M., secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations**

Bill S-7, 16:7-8

**Haag, M. John, conseiller spécial, Division de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances Canada**

Bill C-17, teneur, 6:9-10, 22-5, 29-30, 32-4; 8:11-7, 19-21, 23-8, 32-4, 36-8; 9:8-9, 12, 22-6; 14:22

**Habitation, Loi nationale de 1954**

Prêts hypothécaires, 7:21, 24, 30, 31

**Harbour Side Development Limited (I.-P.-É.)**

Bill C-17, inquiétude, 8:11

**Income tax—Cont'd***See also*

Investment tax credit

**Income Tax Act**

Changes, consequences, 6:26-7; 14:18  
 Corporations exempt, provisions, 3:34; 6:15  
 Depreciating assets, 1:32  
 Discriminatory measures, 8:32  
 Draftsmanship, 6:11, 16-7  
 Interest, general principle, 3:21  
 International tax provisions, 11:8  
 Life annuities, 3:20  
 Life insurance policy, 9:6, 9  
 Non-profit corporations, requirements, 16:12, 14-5, 21, 34-5  
 Ownership interests, 10:21-2  
 Preferred shares, 6:11-2  
 Principal residence, 10:28  
 RRSP, commutation of benefits, 3:24  
 Registered charity, public information, 16:39  
 Review, 14:20-1  
 Transfer between spouses, 10:15

**Income Tax Act to provide a tax credit in respect of mortgage interest and homeowner property tax, An Act to amend***See*

Bill C-20, subject-matter

**Inspector General of Banks**

Canadian Payments Association, inspection, 7:51  
 Duties, discretion, 1:8-9; 5:5-6  
 Incorporation, role, 1:7-8; 7:6-13, 15-8, 20; 12:9-10, 12-3  
 Mortgage lending, responsibility, 1:21  
 Records, storage abroad, rights, 1:18-9, 20; 7:44-9

**Interest Act**

Ceiling, provisions, 4:28, 29, 30

**International Banking Act, 1978**

Reciprocity, 7:7-9

**Investment tax credit**

Aircraft, used  
   Application, recommendation, 3:17-9; 8:29-30, 32; 14:13, 19-20  
   Costs, 3:19  
 Applications, new and used equipment, 3:17, 19; 8:29-33; 14:13, 19-20  
 GATT obligations, 8:32, 33  
 Transportation equipment, new, 3:17, 20; 8:29, 30, 32

**Kenneth W. A., Inspector General of Banks**

Bill C-14, subject-matter  
   Discussion, 5:5-13, 15-36; 7:7-41, 42-54, 57-67  
   Statement, 7:5-7

**Krishna, Vern, Chief, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance Canada**

Bill C-20, subject-matter, 10:21-2

**Hayden, honorable Salter A., sénateur (Toronto), président du comité**

Bill C-14, teneur

Actif autorisé, 2:18-25, 27-9; 5:19-23, 25, 27  
 Actions, limite, 1:16-8; 4:24-6; 5:8, 9, 10-1  
 Agriculture, produits, prêts, 1:27-9  
 Association canadienne des paiements, 7:50-7, 59-60, 62  
 Banques d'épargne du Québec, 7:62  
 Banques étrangères, 1:9-10; 2:15, 16, 17; 4:5-6, 33; 5:19-23, 25, 27  
 Bill C-15 (4<sup>e</sup> session, 30<sup>e</sup> législature), différences, 5:5  
 Constitution par lettres patentes, 1:5-8, 9; 5:8, 9, 10-1; 7:5, 7, 10-2, 18  
 Crédit-bail financier, 1:25; 7:65  
 Définitions, 4:6-7; 5:6-7; 7:40-1  
 Directeurs de banque, 1:11-2, 4:8-10  
 Directeurs de C.A. d'autres corporations, 1:10-1  
 Données, traitement, 1:26, 5:35  
 Filiales, 1:30  
 Garanties sur prêts, 1:33, 4:13-6, 5:11-5, 18; 7:65-6  
 Gouvernements provinciaux, détention d'actions, 1:13-5  
 Inspecteur général des banques, 5:5-6  
 Intérêt, coût, règlements, 4:27  
 Livres, conservation à l'étranger, 1:18, 20; 7:43-7, 49-50  
 Loi sur banques, préséance, 4:27-31  
 Prêts hypothécaires, limite, 1:21-4; 5:27-8, 30-4; 7:21, 22, 24-5, 31, 34, 36  
 Procédure, 1:5-6, 32-3, 2:5; 4:5, 33; 7:41, 65; 11:10  
 Renseignements financiers, divulgation, 2:14  
 Réserves, 2:6, 7-9, 12-3; 5:33, 7:37-9  
 Titres détenus par fonds de pension, 4:11-2  
 Transformations en banques, 4:32-3  
 Valeurs mobilières, 4:17-9, 21-3

Bill C-17, teneur

Assurance-vie, polices, 3:22; 9:6-11  
 Cessation d'emploi, allocation, 3:29; 9:18-21, 23-5  
 Crédit d'impôt à l'investissement, 3:17-20; 8:29, 30, 33  
 Modifications, 3:33-4; 8:28-9; 9:25-6  
 Obligations et actions, 3:34, 36, 37, 38, 40-3; 6:5-11, 13-4, 16-9, 21-2, 24-32; 8:5-7, 9-16, 18-9, 21-3, 26-7; 14:16  
 Petites entreprises, impôt, 3:5, 9, 11, 13-5  
 Procédure, 3:5, 30-3; 8:5, 38; 9:5; 14:16, 20, 23-4  
 REER, 3:24-6, 27; 9:11-7  
 Rentes, 3:21-2; 8:33-7  
 Rentes viagères, 3:20, 8:33

Bill C-18

Accords commerciaux, 13:6-9, 11-8  
 Procédure, 11:10-2

Bill C-20, teneur

Impôt foncier, 10:6, 8, 9  
 Intérêt hypothécaire, 10:12, 13, 14, 16-20, 22, 24-5, 28-9  
 Procédure, 10:5; 11:11

Bill S-4, 10:29-30; 11:6-9

Bill S-7

Amendements proposés, 16:31, 32-3  
 Historique, 16:8-10, 22  
 Services de télécommunication, 16:22-3, 24, 25-30, 40-1  
 Sociétés de bienfaisance, 16:12, 13, 16, 18, 19-21, 22, 34-40

Impôt sur le revenu, Loi, révision, 14:20-1

Programme et procédure, 5:36; 9:5; 10:5-6, 29-30; 11:9-12; 14:23-4



**Lafond, Hon. Paul, Senator (Gulf)**

- Bill C-14, subject-matter
  - Permissible assets, 2:26
  - Records, storage abroad, 1:18, 19; 7:49
- Bill C-20, subject-matter, 10:25
- Bill S-7, 16:39

**Laird, Hon. Keith, Senator (Windsor)**

- Bill C-14, subject-matter
  - Bank directors, 1:12
  - Canadian Payments Association, 7:53
  - Conversions into banks, 4:32
  - Data processing, 1:26
  - Foreign banks, 1:9-10; 2:15
  - Incorporation by letters patent, 5:10; 7:7-8
  - Mortgage lending, 5:32
  - Records, storage abroad, 1:20
  - Securities, 7:43
  - Security on loans, 5:15, 16, 18
  - Shares, limit, 4:24; 5:10
- Bill C-17, subject-matter
  - Bonds and shares, 6:11, 25
  - Investment tax credit, 8:29, 30, 31, 33
  - Life insurance policy, 9:9
  - RRSP, 3:26
  - Small businesses, taxation, 3:7-8, 9, 16
  - Termination payments, 9:20
- Bill C-20, subject-matter, 10:9
- Bill S-7, 16:18, 23, 36

**Laird, Hon. Keith, Senator (Windsor), Acting Chairman**

- Bill C-18, 13:10

**Lang, Hon. Daniel A., Senator (South York)**

- Bill C-14, subject-matter
  - Bank directors, 1:11, 12-3
  - Canadian Payments Association, 7:59, 61-2
  - Definitions, 4:7
  - Financial leasing, 7:65
  - Foreign banks, 1:10; 5:24-5
  - Interest, cost, regulations, 4:27
  - Permissible assets, 2:22, 28; 5:24-5
  - Reserves, 2:10
  - Securities, 4:18; 7:43
  - Securities held by pension fund, 4:11-2
  - Security on loans, 4:13, 14-5; 5:15-6; 7:66-7
  - Shares, limit, 4:25-6
  - Subsidiaries, 1:31-2
- Bill C-17, subject-matter
  - Annuities, 3:21; 8:36-8
  - Bonds and shares, 3:37, 43-4; 6:7-8, 11-3, 16-20, 23, 33-4
  - Life insurance policy, 3:22-4; 9:9
  - Procedure, 3:5, 31
  - RRSP, 3:25; 9:17
  - Small businesses, taxation, 3:7
  - Termination payments, 9:24-5
- Bill C-18, 13:7, 8, 12, 17
- Bill S-4, 11:8-9
- Capital gains taxes, 14:21
- Income Tax Act, review, 14:20-1

**Hayes, M. Saul, conseiller juridique, c.r., Congrès juif canadien**

- Bill S-7, 16:10-22

**Hunter, M. Kenneth, Commercialisation des produits primaires (Horticulture), Agriculture Canada**

- Bill C-18, 13:13, 15

**Impôt foncier, crédit d'impôt**

- Application progressive, 10:6
- Conditions d'obtention, bénéficiaires, 10:6, 7, 25-6, 27, 29; 15:5
- Copropriété, admissibilité, 10:7-9, 23
- Coût, 10:26-7
- Crédit préféré aux déductions, 10:6
- Formule prescrite, reçus, 10:6, 7, 8
- Indépendant des administrations provinciales et municipales, 10:8
- Maison de ferme, 10:22-4
- Maximum, calcul, 10:6, 7-8, 16, 26; 15:6
- Voir aussi*
- Intérêt hypothécaire, crédit d'impôt

**Impôt sur le revenu**

- Assurance-vie, prêts sur polices, 9:6-9
- Cessation d'emploi, allocation, 3:27-9; 9:18-21
- Crédit d'impôt pour enfants, 3:30
- Entreprises, taux 46%, taux provinciaux, 3:6, 16; 14:11, 12
- Entreprises admissibles, définition, critères, 3:6, 7, 10-2; 14:11-3
- Entreprises exploitées activement
  - Définition, conditions, 3:6, 8, 10-2; 14:11, 12
  - Employés, nombre, 3:9-10; 14:12-3
  - Services d'entreprise rattachée, 3:11
  - Taux 25%, 3:7, 10; 14:11
- Entreprises non admissibles
  - Définition, catégories, 3:6, 8, 10-1; 14:11-3
  - Entreprise de fourniture, 3:10-2, 15
  - Entreprise de placement désignée, taux, 3:6, 8, 10, 11, 15-6; 14:12
  - Médecins, taux, 3:7, 9, 13, 14, 15
  - Taux d'imposition 33½%, 3:6, 7, 8, 9, 10, 12-3; 14:11-2
- Fonds de terre pour revente ou aménagement, déduction des intérêts et impôts fonciers, 3:33; 9:25-6
- Gains en capital, 14:21-2
- Gouvernement, pouvoir arbitraire, 3:6
- Pertes en capital, 14:21
- Petites entreprises
  - Déduction, 21%, 3:5, 6
  - Projet de règlements, 3:5-6
  - Taux d'imposition, 25%, critères, 3:6; 14:11
  - Travailleurs à leur compte, professionnels, constitution en société, 3:5, 8, 9, 10, 12-4
- Politique fiscale, recommandations, 14:18
- Reports, effets, 6:20; 8:33-4; 9:23
- Société du type de planification immobilière, 3:6
- Sociétés
  - Déduction pour amortissement, 3:35
  - Dividendes, 3:34-5, 36

**Leasing, financial**

- Capital cost allowance on depreciating assets, 1:32
- Fleets of automobiles and trucks, 1:24, 25; 7:64; 12:17, 22
- Lessee, 1:24-5
- Limits, 1:25
- Powers and operations of banks, 1:24-5, 29-32; 7:40-1, 64-5; 12:17, 20, 22
- Regulations, control, recommendations, 1:24-5; 12:22

**Lewis, John F., C.A., Adviser to Committee**

- Bill C-14, subject-matter
  - Agriculture, products, loans, 1:26-7
  - Bank Act, prevalence, 4:27, 31
  - Bank committees, 4:10-1
  - Bank directors, 4:8
  - Conversions into banks, 4:31-2
  - Definitions, 4:6-7
  - Financial disclosure, 2:13-4
  - Financial leasing, 1:24-5; 7:64
  - Foreign banks, 4:5-6, 33; 5:24, 25-6
  - Incorporation by letters patent, 7:7
  - Interest, costs, regulations, 4:26-7
  - Licences, issuing, 4:8
  - Mortgage lending, limit, 1:21-4; 7:24-5
  - Normal competition policy, 4:31, 33
  - Permissible assets, 2:18-29; 5:24, 25-6
  - Procedure, 4:5, 6
  - Real estate, investments, 4:26
  - Representative offices, 4:33
  - Reserves, 2:5-6, 7-12
  - Securities, 4:16-8, 20-3
  - Securities held by pension fund, 4:11-2
  - Security on loans, 4:12-6; 7:66
  - Shares, limit, 1:15-7; 4:23-6
  - Subsidiaries, 1:30-2

**Life annuities**

- Interest, tax, 3:20; 8:34
- Lump sum payment to beneficiaries
  - Cumulative interest, tax retroactive to Nov. 16, 1978, 3:20-1; 8:33; 14:6
  - Free of tax, abuse, 3:20

**Life insurance policies**

- Commercial, non-commercial loans, 9:6-11; 14:14
- Cost base, adjusted
  - Amounts over, taxation, 3:22-3
  - Computation, 3:23-4; 9:6-9
  - Interest on policy loans, prior to 1978, 3:22, 23; 9:6-11; 14:14, 19
  - Recommendation, 3:22-4; 9:5-6
- Deduction of interest on borrowed money to purchase, 3:21-2; 14:13-4, 18-9

**Loan Companies Act**

- Mortgage lending, limitations, 7:22-3, 25
- Subsidiaries of banks, subjugation, 1:23; 5:28; 7:22, 27; 12:16

**Impôt sur le revenu—Suite**

- Sociétés—*Suite*
  - Intérêts versés, 3:34-5
  - Non assujetties, raisons, 3:34-5; 8:9-10
- Sociétés manufacturières, 3:7
- Traités fiscaux, 14:22
- Voir aussi*
- Investissement, crédit d'impôt

**Impôt sur le revenu, Loi**

- Actions privilégiées, 6:11-2
- Amortissement des éléments d'actif, 1:32
- Dispositions fiscales internationales, 11:8
- Droits de propriété, 10:21-2
- Évolution, révision, 14:20-1
- Intérêts, principe général, 3:21
- Mesures discriminatoires, 8:32
- Modifications, conséquences, 6:26-7; 14:18
- Polices d'assurance-vie, 9:6, 9
- Rédaction, 6:11, 16-7
- REER, conversion au moment du décès, 3:24
- Rentes viagères, 3:20
- Résidence principale, 10:28
- Sociétés de bienfaisance enregistrées, information, 16:39
- Sociétés exemptes, dispositions, 3:34; 6:15
- Sociétés sans but lucratif, mesures, 16:12, 14-5, 21, 34-5
- Transferts entre époux, 10:15

**Impôt sur le revenu afin d'accorder un crédit d'impôt à l'intérêt hypothécaire et à l'impôt foncier, Loi modifiant la Loi**

- Voir*
- Bill C-20, teneur

**Inspecteur général des banques**

- Association canadienne des paiements, inspection, 7:51
- Constitution en société, rôle, 1:7-8; 7:6-13, 15-8, 20; 12:9-10, 12-3
- Fonctions, pouvoirs discrétionnaires, 1:8-9; 5:5-6
- Livres, conservation, droit de regard, 1:18-9, 20; 7:44-9
- Prêts hypothécaires, responsabilité, 1:21

**Institut canadien des comptables agréés**

- Renseignements financiers, 2:13

**Intérêt, Loi**

- Plafond, dispositions, 4:28, 29, 30

**Intérêt hypothécaire, crédit d'impôt**

- Application progressive, 10:6
- Conditions d'obtention, bénéficiaires, 10:6, 11, 17-21, 25, 27, 29; 15:5, 7
- Coût, 10:26-7
- Coût réel de l'intérêt, 10:25
- Crédit préféré aux déductions, 10:6
- «Début du mois», définition, 10:26
- Dette admissible
  - But, 10:12, 15
  - Copropriété, 10:16-20, 23-4; 15:7
  - Définition, 10:11, 25; 15:6
  - Dettes contractées suite à un incendie, 10:12-3; 15:7

**McIlraith, Hon. George J., Senator (Ottawa Valley)**

- Bill C-14, subject-matter
  - Agriculture, products, loans, 1:28-9
  - Bank directors, 1:13
  - Banking operations, 1:29-30
  - Canadian Payments Association, 7:52
  - Incorporation by letters patent, 7:18-9
  - Mortgage lending, limit, 1:21-2
  - Permissible assets, 2:26
  - Procedure, 1:32
  - Reserves, 2:5
  - Shares, limit, 1:17
- Bill C-17, subject-matter
  - Bonds and shares, 3:40-1
  - Investment tax credit, 3:20; 8:31
  - Life insurance policy, 3:23, 24; 9:6
  - Small businesses, taxation, 3:12-4
  - Termination payments, 3:27
- Bill C-18, 13:7, 10
- Bill C-20, subject-matter, 10:5, 7, 16-22, 27-9

**Macpherson, D. M., Assistant Inspector General, Office of the Inspector General of Banks**

- Bill C-14, subject-matter, 5:11, 24-5, 27, 35; 7:28, 42, 64

**Manning, Hon. Ernest C., Senator (Edmonton West)**

- Bill C-14, subject-matter
  - Permissible assets 2:29
  - Security on loans, 5:16

**Manufacturing companies**

- Tax rates, 3:7

**Mercantile Bank of Canada**

- Assets, 2:22-3, 28

**Molson, Hon. Hartland de M., Senator (Alma)**

- Bill C-14, subject-matter
  - Bank Act, prevalence, 4:28-31
  - Bank directors, 1:11-2; 4:8-10
  - Canadian Payments Association, 7:50, 59, 60
  - Financial disclosure, 2:14
  - Foreign bank subsidiaries, licence, 1:9-10
  - Incorporation by letters patent, 1:8-9; 7:12-4, 20
  - Mortgage lending, 7:31
  - Permissible assets, 2:19
  - Provincial governments, shareholding, 1:14
  - Quebec Savings Banks, 7:63
  - Records, storage abroad, 1:20
  - Reserves, 2:9, 10, 11, 13; 7:39
  - Securities held by pension fund, 4:12
  - Security on loans, 4:13, 16
  - Shares, limit, 1:18; 4:25
- Bill C-17, subject-matter
  - Bonds and shares, 3:43; 6:17-9; 8:13
  - Investment tax credit, 3:17-20
  - RRSP, 3:26
  - Small businesses, taxation, 3:7, 9-12, 15
- Bill C-18, 13:10, 14, 16, 17, 18
- Bill C-20, subject-matter, 10:7, 11

**Intérêt hypothécaire, crédit d'impôt—Suite****Dette admissible—Suite**

- Deuxième hypothèque, 10:13
- Locataires en commun, 10:19-22
- Prêts entre conjoints, 10:15
- Restrictions, 10:13, 15; 15:6, 7
- Rupture de mariage, pension alimentaire, 10:17-9
- Supérieure à toute indemnité d'assurance, 10:12
- Vente entre conjoints, restriction, 10:13-4
- Vente entre des personnes autres que des conjoints, 10:14

**Formule prescrite, 10:6****Intérêt admissible**

- Définition, 10:9; 15:6
- Logement en partie loué, 10:10
- Report, prévision, 10:9, 27-8

**Logement admissible**

- Chalet, 10:11; 15:7
- Définition, 10:10-1, 28-9; 15:6-7
- Exceptions, 10:11
- Maison mobile, 10:11; 15:7
- Maison occupée par ex-épouse, 10:10, 17-9; 15:7
- Particulier propriétaire de deux logements, 10:10-1, 23-4
- Résidences agricoles, 10:22-5
- Résidents, droits de propriété, 10:10-1, 17-22
- Terrain sous-jacent, 10:10, 23, 28
- Maximum, calcul, 10:6, 9-10, 15-6, 26; 15:6, 7
- Transfert entre conjoints, 10:14; 15:7

*Voir aussi***Impôt foncier, crédit d'impôt****International Banking Act, 1978**

- Réciprocité, 7:7-9

**Investissement, crédit d'impôt**

- Applications, matériel neuf et usagé, 3:17, 19; 8:29-33; 14:13, 19-20
- Avions usagés
  - Application, recommandation, 3:17-9; 8:29-30, 32; 14:13, 19-20
  - Coûts, 3:19
- GATT, obligations, 8:32, 33
- Matériel de transport, neuf, 3:17, 20; 8:29, 30, 32

**Kenneth, M. W. A., Inspecteur général des banques**

- Bill C-14, teneur
  - Discussion, 5:5-13, 15-36; 7:7-41, 42-54, 57-67
  - Exposé, 7:5-7

**Krishna, M. Vern, chef, Division de la législation sur la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada**

- Bill C-20, teneur, 10:21-2

**Lafond, honorable Paul, sénateur (Gulf)**

- Bill C-14, teneur
  - Actif autorisé, 2:26
  - Livres, conservation à l'étranger, 1:18, 19; 7:49
- Bill C-20, teneur, 10:25
- Bill S-7, 16:39

**Laird, honorable Keith, sénateur (Windsor)**

- Bill C-14, teneur
  - Actions, limite, 4:24; 5:10



**Molson, Hon. Hartland de M., Sénateur (Alma)—Cont'd**  
 Bill S-7, 16:33, 34, 38

**Montreal City and District Savings Bank**

Powers, 7:62-3  
 Shares, limit, 1:16

**Mortgage interest, tax credit**

“Commencement of a month”, definition, 10:26  
 Conditions for obtaining, recipients, 10:6, 11, 17-21, 25, 27, 29; 15:5, 7  
 Cost, 10:26-7  
 Credit preferred to deduction, 10:6  
 Eligible interest  
   Carry-forward provision, 10:9, 27-8  
   Definition, 10:9; 15:6  
   Home partially rented, 10:10  
 Maximum, computation, 10:6, 9-10, 15-6, 26; 15:6, 7  
 Phase-in period, 10:6  
 Prescribed form, 10:6  
 Qualified home  
   Contiguous land, 10:10, 23, 28  
   Definition, 10:10-1, 28-9; 15:6-7  
   Exceptions, 10:11  
   Farm residences, 10:22-5  
   House occupied by ex-wife, 10:10, 17-9; 15:7  
   Mobile home, 10:11; 15:7  
   Residents, ownership interests, 10:10-1, 17-22  
   Summer place, 10:11; 15:7  
   When two homes are owned, 10:10-1, 23-4  
 Qualified indebtedness  
   Debt incurred as result of fire, 10:12-3; 15:7  
   Definition, 10:11, 25; 15:6  
   In excess of any insurance proceeds, 10:12  
   Joint ownership, 10:16-20, 23-4; 15:7  
   Limitations, 10:13, 15; 15:6, 7  
   Loans between spouses, 10:15  
   Marriage breakdown, alimony, 10:17-9  
   Purpose, 10:12, 15  
   Sales between persons other than spouses, 10:14  
   Sales between spouses, restriction, 10:13-4  
   Second mortgage, 10:13  
   Tenants in common, 10:19-22  
 Real interest cost, 10:25  
 Transfer between spouses, 10:14; 15:7  
   *See also*  
 Property tax, tax credit

**Mortgage lending**

Bank Act, provisions, 7:25  
 Banks  
   Authorities permitting, 7:21-2  
   Power, 7:21, 23, 28-9, 36  
   Role, history, 7:21, 24, 26-7, 29, 31-2  
 Business, distribution, earnings, expansion, 7:31-4, 36-7  
 Central Mortgage and Housing Corp., role, 7:32  
 Corporations  
   Control, 7:30  
   Ownership, 1:29-30; 5:28-9, 31-2, 35; 7:25, 26  
 Inspector general, responsibilities, 1:21  
 Interest rates, situation, 7:24, 32

**Laird, honorable Keith, sénateur (Windsor)—Suite**  
 Bill C-14, teneur—*Suite*

Association canadienne des paiements, 7:53  
 Banques étrangères, 1:9-10; 2:15  
 Constitution par lettres patentes, 5:10; 7:7-8  
 Directeurs de banques, 1:12  
 Données, traitement, 1:26  
 Garanties sur prêts, 5:15, 16, 18  
 Livres, conservation à l'étranger, 1:20  
 Prêts hypothécaires, 5:32  
 Transformations en banques, 4:32  
 Valeurs mobilières, 7:43

Bill C-17, teneur  
 Assurance-vie, police, 9:9  
 Cessation d'emploi, allocation, 9:20  
 Crédit d'impôt à l'investissement, 8:29, 30, 31, 33  
 Obligations et actions, 6:11, 25  
 Petites entreprises, impôt, 3:7-8, 9, 16  
 REER, 3:26  
 Bill C-20, teneur, 10:9  
 Bill S-7, 16:18, 23, 36

**Laird, honorable Keith, sénateur (Windsor), président suppléant**

Bill C-18, 13:10

**Lang, honorable Daniel A., sénateur (York-Sud)**

Bill C-14, teneur  
 Actif autorisé, 2:22, 28; 5:24-5  
 Actions, limite, 4:25-6  
 Association canadienne des paiements, 7:59, 61-2  
 Banques étrangères, 1:10; 5:24-5  
 Crédit-bail financier, 7:65  
 Définitions, 4:7  
 Directeurs de banque, 1:11, 12-3  
 Filiales, 1:31-2  
 Garanties sur prêts, 4:13, 14, 15; 5:15-6; 7:66, 67  
 Intérêt, coût, règlements, 4:27  
 Réserves, 2:10  
 Titres détenus par fonds de pension, 4:11-2  
 Valeurs mobilières, 4:18; 7:43  
 Bill C-17, teneur  
 Assurance-vie, polices, 3:22-4; 9:9  
 Cessation d'emploi, allocation, 9:24-5  
 Obligations et actions, 3:37, 43-4; 6:7-8, 11-3, 16-20, 23, 33-4  
 Petites entreprises, impôt, 3:7  
 Procédure, 3:5, 31  
 REER, 3:25; 9:17  
 Rentes, 3:21; 8:36-8  
 Bill C-18, 13:7, 8, 12, 17  
 Bill S-4, 11:8-9  
 Gains en capital, impôt, 14:21  
 Impôt sur le revenu, Loi, révision, 14:20-1

**Lewis, M. John F., c.a., conseiller du comité**

Bill C-14, teneur  
 Actif autorisé, 2:18-29; 5:24, 25-6  
 Actions, limite, 1:15-7; 4:23-6  
 Agriculture, produits, prêts, 1:26-7  
 Banques étrangères, 4:5-6, 33; 5:24, 25-6  
 Biens immobiliers, investissements, 4:26

**Mortgage lending—Cont'd**

- Life insurance companies, role, 7:30, 32
- Limit
  - Abolition, proposal, 1:20; 7:28; 12:16
  - Amount, requirements, 5:27-30, 33-5; 7:21-2, 24, 34, 35, 37, 67; 12:16
  - Computation, deposit liabilities and debentures, 1:22; 7:25, 34
  - Evasion, 7:25
  - Increase, recommendation, 1:21; 7:22, 34-5; 12:16
  - Residential mortgage, 1:20; 7:31, 35, 36
  - Usefulness, 1:21-4; 5:27-31, 34-5
- Loans, duration, appraised value of building, 7:30-1
- Quebec Savings Banks, powers, 7:62-3
- Statistics, 1:22-3; 7:24-5, 31, 36
- Subsidiaries wholly-owned
  - Intermediary, loophole, powers, 1:21-4; 5:27-31, 33-5; 7:22, 23, 25, 26, 27, 37; 12:16, 21
  - Loan Companies Act, subjugation, 1:23; 5:28; 7:22, 27, 35, 37; 12:16
  - Operations, balance sheet, 7:29-31; 12:21
  - Rules, 7:23, 25, 27, 29, 67
  - Transactions, volume, 1:23
- Trust companies, control, competition, 1:23; 5:28, 29-30, 32-4; 7:22, 23-4, 28-30, 33, 35-7

**National Housing Act, 1954**

- Mortgage lending, 7:21, 24, 30, 31

**Neufeld, E. P., Assistant Deputy Minister, Department of Finance Canada**

- Bill C-17, subject-matter, 6:8-9, 11-8, 20, 25-7; 8:5-11, 14, 16-9, 22-7, 29-38; 9:6-15, 17, 20-6; 14:21-2

**New Zealand Trade Agreement Act**

- Items cancelled, 13:11

**New Zealand Trade Agreement Act, 1932, Act to make certain amendments to**

- See*  
Bill C-18

**Non-profit corporations**

- Acts governing, role, 16:7, 8, 12
- Canada Business Corporations Act, procedures, 16:8
- Distinction between charitable and membership corporations, 16:7-8, 11, 16-7, 37
- Information, public disclosure, 16:12-3, 39
- Issuing of shares, barring, 16:7
- Meetings
  - Conference facility, 16:25-30, 31, 40-1
  - Laws, flexibility, 16:31-2, 41
  - Procedure, bylaws, 16:31-2, 41
  - Shareholders, board of directors, procedure, 16:25-9, 31
  - Votes, 16:26-30
- Member lists, fee, 16:33-4
- Membership corporation
  - Liquidation, 16:8, 33
  - Member, interest evaluation, 16:8
  - Member list, information, 16:37-8
- Misconceptions, 16:7

**Lewis, M. John F., c.a., conseiller du comité—Suite**  
Bill C-14, teneur—*Suite*

- Bureaux des représentants, 4:33
- Comités des banques, 4:10-1
- Concurrence, politique normale, 4:31, 33
- Constitution par lettres patentes, 7:7
- Crédit-bail financier, 1:24-5; 7:64
- Définitions, 4:6-7
- Directeurs de banques, 4:8
- Filiales, 1:30-2
- Garanties sur prêts, 4:12-6
- Intérêt, coût, règlements, 4:26-7
- Loi sur banques, préséance, 4:27, 31
- Permis, délivrance, 4:8
- Prêts hypothécaires, limite, 1:21-4; 7:24-5
- Procédure, 4:5, 6
- Renseignements financiers, divulgation, 2:13-4
- Réserves, 2:5-6, 7-12
- Titres détenus par fonds de pension, 4:11-2
- Transformations en banques, 4:31-2
- Valeurs mobilières, 4:16-8, 20-3

**Livre blanc sur la législation bancaire, 1976**

- Banques étrangères, capital autorisé, 2:19
- Étude, différences avec le Bill C-15, 12:6-8
- Gouvernements provinciaux, actionnaires, 1:13
- Prêts hypothécaires, 5:33
- Recommandations du comité, 1:6, 7, 8, 15
- Réserves, recommandation, 2:5

**Loi de l'accord commercial avec l'Union Sud-Africaine, 1932, Loi modifiant**

- Voir*  
Bill C-18

**Loi de la Convention commerciale avec la Nouvelle-Zélande, 1932, Loi modifiant**

- Voir*  
Bill C-18

**Loi de 1960 sur un accord commercial avec l'Australie, Loi modifiant**

- Voir*  
Bill C-18

**Loi de 1978 remaniant la législation bancaire**

- Voir*  
Bill C-15 (4<sup>e</sup> session, 30<sup>e</sup> législature)

**Loi de 1979 remaniant la législation bancaire, teneur**

- Voir*  
Bill C-14, teneur

**Loi de mise en œuvre des conventions entre le Canada et l'Espagne, le Canada et la République du Libéria, le Canada et la République d'Autriche, le Canada et l'Italie, le Canada et la République de Corée, le Canada et la République Socialiste de Roumanie et le Canada et la République d'Indonésie et des accords entre le Canada et la Malaisie et le Canada et la Jamaïque**

- Voir*  
Bill S-4

**Non-profit corporations—Cont'd**

Powers, 16:7

Profits, use, 16:7

Telecommunications facilities, use, 16:23, 25-9, 40-1

*See also*

Charitable corporations

**Nordair**

Aircraft, needs 3:18-9; 8:29, 32

**Northland Bank**

Authorized capital, paid-up capital, profitability, 5:24-5

Promoters, 1:12

Provincial governments holding shares, 1:13-4; 12:20

Shares, limit, 1:15, 16, 17

**OECD***See*

Organization for Economic Co-operation and Development

**Ontario Securities Act**

Passivity of banks, 7:42

**Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)**

Committee of fiscal affairs, 11:6-7

**Parliament**

Power to legislate, 4:28, 29, 30

**Pension plan**

Disability, benefits, 3:26, 9:13-7

**Pensions Appeals Board**

Disability, definition, 9:14, 16

**Personal information**

Corporations, foundations unincorporated, 16:38-9

Revelation, conflict between bills, 16:13-6

**Personal Property Security Act, Ontario**

Provisions, 7:65-7; 12:14

**Petrosar**

Preferred shares, term, 6:7-9; 8:14

**Poissant, C. Albert, Adviser to Committee**

Bill C-17, subject-matter

Annuities, 8:36

Bonds and shares, 6:8, 19-20, 28, 32-3; 8:6, 13-22, 25, 27

Investment tax credit, 3:18-9; 8:31

Life insurance policy, 3:24

Small businesses, taxation, 3:5-17

Termination payments, 3:28

Bill C-20, subject-matter, 10:6-7, 9-15, 17-8, 25-8

**Property tax, tax credit**

Conditions for obtaining, recipients, 10:6, 7, 25-6, 27, 29; 15:5

Cost, 10:26-7

**Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'accorder un crédit d'impôt à l'intérêt hypothécaire et à l'impôt foncier***Voir*

Bill C-20, teneur

**Loi modifiant le Tarif des douanes, la Loi de la Convention commerciale avec la Nouvelle-Zélande, 1932, la Loi de 1960 sur un accord commercial avec l'Australie et la Loi de l'accord commercial avec l'Union Sud-Africaine, 1932***Voir*

Bill C-18

**Loi régissant les sociétés canadiennes sans but lucratif***Voir*

Bill S-7

**Loi sur l'Accord Canada-Jamaïque en matière d'impôt sur le revenu (1979)***Voir*

Bill S-4

**Loi sur l'Accord Canada-Malaisie en matière d'impôt sur le revenu (1979)***Voir*

Bill S-4

**Loi sur la Convention Canada-Autriche en matière d'impôt sur le revenu (1979)***Voir*

Bill S-4

**Loi sur la Convention Canada-Corée en matière d'impôt sur le revenu (1979)***Voir*

Bill S-4

**Loi sur la Convention Canada-Espagne en matière d'impôt sur le revenu (1979)***Voir*

Bill S-4

**Loi sur la Convention Canada-Indonésie en matière d'impôt sur le revenu (1979)***Voir*

Bill S-4

**Loi sur la Convention Canada-Italie en matière d'impôt sur le revenu (1979)***Voir*

Bill S-4

**Loi sur la Convention Canada-Libéria en matière d'impôt sur le revenu (1979)***Voir*

Bill S-4

**Loi sur la Convention Canada-Roumanie en matière d'impôt sur le revenu (1979)***Voir*

Bill S-4



**Property tax, tax credit—Cont'd**

- Credit preferred to deduction, 10:6
- Farm home, 10:22-4
- Independent from municipal and provincial administrations, 10:8
- Joint ownership, eligibility, 10:7-9, 23
- Maximum, computation, 10:6, 7-8, 16, 26; 15:6
- Phase-in period, 10:6
- Prescribed form, receipts, 10:6, 7-8
- See also*
- Mortgage interest, tax credit

**Provinces**

- Governments, owning shares in banks, 1:13-4

**Quebec Corporation Act**

- Preferred shares, 8:20, 21

**Quebec Savings Banks**

- Assets, growth, 7:64
- Mortgage lending, powers, limit, 7:62-3
- Powers, rights, recommendations, 7:62-4; 12:22

**Quebec Savings Banks Act**

- Provisions, changes, 7:62-3; 12:22-3

**Quebec Savings Banks Act, Act to amend**

- See*
- Bill C-14, subject-matter

**RRSP**

- See*
- Registered retirement savings plans

**Red Cross Society**

- Voting, 16:8

**Registered retirement savings plans**

- Commutation of benefits at death
  - Annuitant, taxation, 3:24
  - Dependent child, relief, 3:24-6; 9:11-3; 14:14, 19
  - Rollover into annuity, 3:25; 9:12, 14:14
  - Spouse not the beneficiary, 3:24
- Contributions, limit, interest deduction, 8:34, 35-7
- Estate, beneficiaries, tax, 3:25; 9:12
- Minimum maturity age, 3:26-7; 8:34; 9:13-7; 14:14, 19
- Recommendations, 3:24-6; 9:11, 17
- Tax payable on death, 3:24-5
- Termination payments, rollover, 3:27-9; 9:18, 19-24; 14:15, 19
- Trust Companies Association, recommendations, 9:26; 14:15

**Reports to Senate**

- Bill C-14, subject-matter, as revised, 12:5-26
- Bill C-17, subject-matter, as revised, 14:6-15
- Bill C-18, without amendment, 13:5
- Bill C-20, subject-matter, as revised, 15:5-8
- Bill S-4, without amendment, 11:5
- Bill S-7, without amendment but with short explanation upon presentation, 16:6

**McIlraith, honorable George J., sénateur (Ottawa Valley)**

- Bill C-14, teneur
  - Actif permissible, 2:26
  - Actions, limite, 1:17
  - Agriculture, produits, prêts, 1:28-9
  - Association canadienne des paiements, 7:52
  - Constitution par lettres patentes, 7:18-9
  - Directeurs de banque, 1:13
  - Opérations bancaires, 1:29-30
  - Prêts hypothécaires, limite, 1:21-2
  - Procédure, 1:32
  - Réserves, 2:5
- Bill C-17, teneur
  - Assurance-vie, polices, 3:23, 24; 9:6
  - Cessation d'emploi, allocation, 3:27
  - Crédit d'impôt à l'investissement, 3:20; 8:31
  - Obligations et actions, 3:40-1
  - Petites entreprises, impôt, 3:12-4
- Bill C-18, 13:7, 10
- Bill C-20, teneur, 10:5, 16-22, 27-9

**Macpherson, M. D.M., inspecteur général adjoint, Bureau de l'inspecteur général des banques**

- Bill C-14, teneur, 5:11, 24-5, 27, 35; 7:28, 42, 64

**Manning, honorable Ernest C., sénateur (Edmonton-Ouest)**

- Bill C-14, teneur
  - Actif autorisé, 2:29
  - Garanties sur prêts, 5:16

**Molson, honorable Hartland de M., sénateur (Alma)**

- Bill C-14, teneur
  - Actif autorisé, 2:19
  - Actions, limite, 1:18; 4:25
  - Association canadienne des paiements, 7:50, 59, 60
  - Banques d'épargne du Québec, 7:63
  - Banques étrangères, filiales, permis, 1:9-10
  - Constitution par lettres patentes, 1:8-9; 7:12-4, 20
  - Directeurs de banque, 1:11-2; 4:8-10
  - Garanties sur prêts, 4:13, 16
  - Gouvernements provinciaux, détention d'actions, 1:14
  - Livres, conservation à l'étranger, 1:20
  - Loi sur banques, préséance, 4:28-31
  - Prêts hypothécaires, 7:31
  - Renseignements financiers, divulgation, 2:14
  - Réserves, 2:9, 10, 11, 13; 7:39
  - Titres détenus par fonds de pension, 4:11-2
- Bill C-17, teneur
  - Crédit d'impôt à l'investissement, 3:17-20
  - Obligations et actions, 3:43; 6:17-9; 8:13
  - Petites entreprises, impôt, 3:7, 9-13, 15
  - REER, 3:26
- Bill C-18, 13:10, 14, 16, 17, 18
- Bill C-20, teneur, 10:7, 11
- Bill S-7, 16:33, 34, 38

**Neufeld, M. E.P., sous-ministre adjoint, ministère des Finances Canada**

- Bill C-17, teneur, 6:8-9, 11-8, 20, 25-7; 8:5-11, 14, 16-9, 22-7, 29-38; 9:6-15, 17, 20-6; 14:21-2

**Reserves**

- Canadian currency deposits of non-residents, 2:9-11
- Competitive position of banks, 2:5-6, 7; 7:38-9
- Consolidated Revenue Fund, provision, 2:11, 12-3
- Deposits outside Canada, 2:10-1; 7:38-9; 12:15
- Deposits with term of one year or over, maintenance requirements, 2:5, 6; 5:32-3; 12:16
- Federal Reserve Board, United States, 2:12
- Foreign banks, 2:7
- Foreign currency for domestic use
  - Deposits, amounts, 2:8-9; 7:38
  - Discrimination, competition, 7:38-9; 12:15
  - Percent of deposit liabilities, 2:8; 7:37-9; 12:15
  - Provisions, 2:7; 7:37-8
  - Representations, 2:7
  - Requirements, 2:6, 7; 12:15
  - Residents and non-residents, 2:8-10; 12:15
- Interest, payment 2:12-3
- Notice deposits, 2:5; 7:38
- Primary
  - Amounts, 2:10
  - Rate, reduction, 2:5; 12:15
- Purpose, usefulness, 2:11; 5:33
- Reductions, phasing in, 2:12-3
- Requirements, maintained, recommendation, 2:5-6; 7:37-9
- Subsidiaries in foreign countries, 2:11-2
- Term deposits, exception, costs, 2:5, 6; 5:33; 7:33, 34, 38; 12:16

**Revenue Canada, Taxation**

- Charitable corporations, registration, 16:11-2, 14
- Information Circular on Registered Charities, 16:13
- Membership lists, 16:40
- Preferred shares, Interpretation Bulletin, 3:41-2
- Public Information Return, Registered Charities, 16:12, 34-5, 37
- Regulations, common law sources, 16:10, 11-2
- Tax conventions, enforcement, 11:9

**Roblin, Hon. Duff, Senator (Red River)**

- Bill C-17, subject-matter, 3:39-40; 6:14-7, 21; 8:11
- Bill C-18, 13:8, 9, 14
- Bill C-20, subject-matter, 10:24
- Program and procedure, 11:10-1; 14:24

**Russell, L. M., Director of Tariffs, International Trade and Finance Branch, Department of Finance Canada**

- Bill C-18, 13:6-18

**Scott, David W., Q.C., Adviser to Committee**

- Bill C-14, subject-matter
  - Bank directors, 1:11-2
  - Banking operations, 1:29-30
  - Canadian Payments Association, 7:50, 60-2
  - Data processing, 1:25-6; 5:35
  - Directorships on boards of other corporations, 1:10
  - Financial leasing, 1:24-5
  - Foreign banks, 1:9-10; 2:14-7, 29-30; 5:22-4
  - Incorporation by letters patent, 1:6-8; 5:9-11
  - Inspector General of Banks, 5:6

**Nordair**

- Avions, besoins, 3:18-9; 8:29, 32

**Northland Bank**

- Actions, limite, 1:15, 16, 17
- Capital social autorisé, capital versé, rentabilité, 5:24-5
- Gouvernements provinciaux, actionnaires, 1:13-4; 12:20
- Promoteurs, 1:12

**OCDE***Voir*

- Organisation pour la coopération et le développement économique

**Obligations à intérêt conditionnel**

- Droits acquis, clauses, 3:35
- Intérêts, considérés comme dividende, 3:35; 8:9; 14:7
- Moyen d'investissement, utilité, 3:30
- Opérations nettes, portée, 6:14-5
- Origines, buts, 6:15, 18-9; 8:9
- Recommandation, 3:30; 14:7
- Traitement fiscal privilégié, disponibilité après le 16 nov. 1978, 3:35
- Voir aussi*
- Actions privilégiées

**Opérations bancaires**

- Contrôle, examen, 7:10-1
- Définition, 4:6-7; 5:6-7, 33; 6:30-1
- Par l'entremise de filiales
  - Affacturage, 1:21, 29, 30, 31; 7:40-1; 12:17, 20
  - Avantages, inconvénients, 1:31-2
  - Domaines, limites, recommandations, 1:29-30, 31; 5:32; 7:27-8, 40-1; 12:17, 20
  - Droits, 1:29; 7:26-8
  - Sociétés de capitaux à risque, 1:29-30
  - Sociétés de prêt hypothécaire, 1:29-30; 5:27-35; 7:26-9
  - Sociétés appartenant à la majorité des actionnaires, 1:29-30

**Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE)**

- Comité des affaires fiscales, 11:7

**Parlement**

- Pouvoir de légiférer, 4:28, 29, 30

**Pension, régime**

- Invalidité, dispositions, 3:26; 9:13-7

**Petites entreprises***Voir*

- Entreprises, petites

**Petrosar**

- Actions privilégiées à terme, 6:7-9; 8:14

**Poissant, M. C. Albert, conseiller du Comité**

- Bill C-17, teneur
  - Assurance-vie, polices, 3:24
  - Cessation d'emploi, allocation, 3:28

**Scott, David W., Q.C., Adviser to Committee — *Cont'd*****Bill C-14, subject-matter—*Cont'd***

- Mortgage lending, limit, **1:20-1; 5:30-1**
- Permissible assets, **2:17-23, 25-9, 5:22-4**
- Procedure, **1:10, 11, 32; 2:5**
- Provincial Governments, right to own shares, **1:13**
- Quebec Savings Banks, **7:62**
- Records, storage abroad, **1:18-20; 7:43, 48-9**
- Reserves, **5:32**
- Securities, **7:41-3**
- Security on loans, **1:33; 5:16**
- Shares, limit **5:9-11**
- Subsidiaries, **1:30-2**

**Securities**

- Securities Commission, role, **7:42**
- Selling group
  - Banks acting as members, **4:16-9, 20-1; 7:41-2**
  - Role, members, **4:20; 7:42**
- Underwritings
  - Authorized affiliates, **4:21-3**
  - Delineated powers of banks, **4:16-21; 7:41-3**
  - Passivity of banks, Ontario Securities Act, **7:42-3**
  - Registration requirements, **7:42**
  - Sale, promotion, control, regulations, **4:17-9, 21; 7:42-3**
  - Types, **4:20; 7:42**
  - Underwriters, list, **4:19-20**
- Unguaranteed securities, private placements, **4:22**

**Securities Commission**

- Role, **7:42**

**Securities Registration Act**

- Security on loans, registration, **5:16**

**Shares, preferred**

- Beneficial tax treatment, availability after Nov. 16, 1978, **3:35, 36; 6:6, 10, 17-8; 8:7**
- Conditions governing, **6:21-4, 33; 8:6**
- "Covenant providing protection with respect to the share", **3:41; 6:5, 21-8, 33; 8:6-7, 10-1, 23; 14:8-9, 17**
- Definition, role, **6:11-3, 17-20; 8:7-8, 23-6**
- Dividends, tax free, **3:35, 36-42; 6:14, 18, 20; 8:7-9, 14-6, 17-9, 24**
- Financial institutions, **3:36-8, 39-44; 6:7, 9, 22-3, 25, 29-34; 8:7, 12-4, 17-9, 24, 26-7; 14:8-11, 17-8**
- Globe Realty, TD Realty, **3:37-8, 43; 6:10, 8:26**
- Grandfather clauses, **3:35; 6:8, 29; 8:11, 14-6, 18-9, 28**
- "In the ordinary course of business", definition, **6:30-1; 8:11, 17, 19-21; 14:9, 18**
- Interpretation Bulletin, Revenue Canada, **3:41-2**
- Investment vehicle, usefulness, **3:30; 6:14, 17-20, 30; 8:8, 9-10, 13, 19-21, 24-5**
- Issue
  - Agreements, guarantee, **3:36-8, 39-40, 43-4; 6:6-7, 15-6, 21-4, 26-8; 8:14-6, 18**
  - Conditions, **6:25-9; 8:23**
  - Date, deemed, **6:7, 9; 14:9, 10**
  - Disguised loan, debt, **6:8, 11-3, 17, 18, 25, 33; 8:7, 10**
  - Lost tax, **3:34, 35; 6:14, 16, 19, 20; 8:9-10**
  - Tax adjustment clause, **6:25-9; 8:6-7**
- Listed on stock exchange, **6:24, 30; 8:10, 14:1**

**Poissant, M. C. Albert, conseiller du Comité—*Suite*****Bill C-17, teneur—*Suite***

- Crédit d'impôt à l'investissement, **3:18-9; 8:31**
- Obligations et actions, **6:8, 19-20, 28, 32-3; 8:6, 13-22, 25, 27**
- Petites entreprises, impôt, **3:5-17**
- Rentes, **8:36**
- Bill C-20, teneur, **10:6-7, 9-15, 17-8, 25-8**

**Prêts destinés aux améliorations agricoles, Loi**

- Prêts hypothécaires, **7:21**

**Prêts hypothécaires**

- Banques
  - Lois permettant, portée, **7:21-2**
  - Pouvoirs, **7:21, 23, 28-9, 36**
  - Rôle, historique, **7:21, 24, 26-7, 29, 31-2**
- Banques d'épargne du Québec, pouvoirs, **7:62-3**
- Compagnies d'assurance-vie, rôle, **7:30, 32**
- Filiales à part entière
  - Intermédiaires, échappatoires, pouvoirs, **1:21-4; 5:27-31, 33-5; 7:22, 23, 25, 26, 27, 37; 12:16, 21**
  - Loi sur compagnies de prêts, assujettissement, **1:23; 5:28; 7:22, 27, 35, 37; 12:16**
  - Opérations, bilan, **7:29-31; 12:21**
  - Règlements, **7:23, 25, 27, 29, 67**
  - Transactions, volume, **1:23**
- Inspecteur général, responsabilités, **1:21**
- Limite
  - Calcul, passif-dépôts et débetures, **1:21; 7:25, 34**
  - Échappatoire, **7:25**
  - Hausse, recommandation, **1:21; 7:22, 34-5; 12:16**
  - Hypothèque résidentielle, **1:20; 7:31, 35, 36**
  - Montant, exigences, **5:27-30, 33-5; 7:21-2, 24, 34, 35, 37, 67; 12:16**
  - Suppression, proposition, **1:20; 7:28; 12:16**
  - Utilité, **1:21-4; 5:27-31, 34-5**
- Loi sur les banques, prévisions, **7:25**
- Marché, répartition, bénéfices, expansion, **7:31-4, 36-7**
- Prêts, durée, valeur estimative de l'immeuble, **7:30-1**
- Société centrale d'hypothèques et de logement, rôle, **7:32**
- Sociétés
  - Contrôle, **7:30**
  - Propriété, **1:29-30; 5:28-9, 31-2, 35; 7:25, 26**
- Sociétés de fiducie, contrôle, concurrence, **1:23; 5:28, 29-30, 32-4; 7:22, 23-4, 28-30, 33, 35-7**
- Statistiques, **1:22-3; 7:24-5, 31, 36**
- Taux d'intérêt, situation, **7:24, 32**

**Protection des emprunteurs et déposants, Loi**

- Articles, mis en œuvre dans Loi sur banques, **4:27, 30**

**Provinces**

- Gouvernements, détention d'actions de banques, **1:13-4**

**REER****Voir**

- Régimes enregistrés d'épargne-retraite

**Rapports au Sénat**

- Bill C-14, teneur, tel que révisé, **12:5-26**
- Bill C-17, teneur, tel que révisé, **14:6-18**



**Shares, preferred—Cont'd**

Net dealings, scope, 6:14-5

"Put" market, 3:39; 6:29; 8:27

Recommendation, 3:30; 14:7

Shareholders

Rights, 6:24; 8:12, 17-22; 14:9, 17

Taking over control of company, 6:22-4; 8:12-3, 17-22; 14:9, 17

Small businesses, usefulness, 6:21

Term

Acquisition, role of banks, 3:39; 6:7, 26, 30-4; 8:17-8, 21, 26-7; 14:8

Changes, quote of Minister of Finance, 3:31

Definition, 3:38-9, 41; 6:5, 11-3, 20-1, 23, 29-30; 8:6, 8, 13, 17, 26; 14:8, 9-10, 17-8

Dividends, non-deductibility, 3:32; 6:6, 14, 15, 20-1, 29, 30, 32-4; 8:9, 15-6, 17-9; 14:7, 9, 18

Grandfather provisions, Nov. 16, 1978, Oct. 23, 1979, 6:6, 9; 8:14-6, 18-9; 14:7-8, 10, 17

Origin, purpose, role, 6:11-2, 13-5, 17-20; 8:7-9, 24-5

Petrosar, 6:7-9; 8:14

Requirement to redeem, deadline, cumulative purchase fund, 3:40; 6:12, 14, 15-6, 19, 23, 29; 8:14-6, 27; 14:7-8, 10, 17

Transfer to non financial institutions, 6:7, 9; 8:13-5; 14:17

United States, position, 6:13, 24

Use, limitation, 3:35; 6:10, 19

*See also*

Income bonds

**Short, R. Alan, Director, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance Canada**

Bill C-17, subject-matter, 6:12-3, 16, 25, 27-33

Bill C-20, subject-matter, 10:7-9, 13, 15-30

Bill S-4, 11:6-9

**Small businesses**

*See*

Businesses, small

**Smith, Hon. George I., Senator (Colchester)**

Bill C-14, subject-matter, 4:19-20

Bill C-17, subject-matter

Bonds and shares, 3:41-2

Life insurance policy, 9:6, 8-9

Small businesses, taxation, 3:10, 14-5

Bill S-7

Background, 16:9-10

Charitable corporations, 16:16, 19

**South African Trade Agreement Act**

Canned apricots, rate, 13:7

**Sparling, F. H., Director, Corporations Branch, Consumer and Corporate Affairs Canada**

Bill S-7, 16:9, 31-4, 36-41

**Statute law relating to income tax . . . , An Act to amend**

*See*

Bill C-17, subject-matter

**Rapports au Sénat—Suite**

Bill C-18, sans amendement, 13:5

Bill C-20, teneur, tel que révisé, 15:5-8

Bill S-4, sans amendement, 11:5

Bill S-7, sans amendement mais avec de brèves explications sur présentation, 16:6

**Régime de pensions du Canada**

Prestations d'invalidité, critères, 3:26-7; 9:13-7; 14:14, 19

**Régime de pensions du Canada, Loi modifiant . . .**

*Voir*

Bill C-17, teneur

**Régimes enregistrés d'épargne-retraite**

Âge minimal d'échéance, 3:26-7; 8:34; 9:13-7; 14:14, 19

Allocations de cessation d'emploi, report, 3:27-9; 9:18, 19-24; 14:15, 19

Association des compagnies de fiducie, recommandations, 9:26; 14:15

Contributions, limite, déduction de l'intérêt, 8:34, 35-7

Conversion au moment du décès

Conjoint n'est pas le bénéficiaire, 3:24

Conversion en rente, 3:25; 9:12; 14:14

Enfants à charge, dégrèvement, 3:24-6; 9:11-3; 14:14, 19

Rentier, imposition, 3:24

Impôt payable au décès, 3:24-5

Recommandations, 3:24-6; 9:11, 17

Succession, bénéficiaires, impôt, 3:25; 9:12

**Renseignements personnels**

Communication, contradiction entre projets de loi, 16:13-6

Sociétés, fondations non constituées, 16:38-9

**Rentes**

Contrat à versements invariables

Allocation de cessation d'emploi, report, 3:27-9; 9:18, 19-24; 14:15, 19

REER, conversion, 9:12; 14:14

Versements, perception, 3:28; 14:14, 18

Déduction des intérêts sur l'argent emprunté pour l'achat, 3:21-2; 8:33-8; 14:13-4, 18

Impôt, report, 8:33-5; 14:18

**Rentes viagères**

Intérêts, impôt, 3:20; 8:34

Versement global aux bénéficiaires

Exempt d'impôt, abus, 3:20

Intérêts cumulés, impôt rétroactif au 16 nov. 1978, 3:20-1; 8:33; 14:6

**Réseau téléphonique transcanadien**

Fonctionnement, 16:23, 25

Membres appartiennent Association canadienne des entreprises de télécommunications, 16:24

Objectifs, rôle, 16:24

Service d'appels-conférence, 16:25-6

Services offerts, usagers, 16:23-5

Situation financière, 16:25

Sociétés membres, 16:22-3

Structure, association non constituée en société, 16:22-3

**TD Realty**

Shares, preferred, 3:37-8, 43; 6:10; 8:26

**Tariff Board**

Fruit and vegetable industry, recommendations, 13:8, 12-4, 15-6  
Hearings, 13:15  
Reports, 13:8, 15

**Tax conventions**

Agreement with United Kingdom, 11:8  
Changes, authority of Senate and Parliament, 11:7-8, 9  
Enforcement, 11:8-9  
France, certificate, requirement, 11:8-9  
Jamaica, supplementary agreements, 11:7  
Number, 11:6  
Purpose, 11:6-7  
Study, report, results, 11:6, 7  
Supplementary agreements, parliamentary procedures, 11:7  
Tax reform, 11:6  
With United States, 11:8  
Withdrawal, procedures, 11:8

**Tax Credits**

*See*  
Investment tax credit  
Mortgage interest, tax credit  
Property tax, tax credit

**Tax Review Board**

Decisions, Blackstone case, 9:18-9; 14:18

**Telelobe Canada**

Role, 16:25

**Telesat Canada**

Special situation, 16:22-3

**Termination payments**

Blackstone case, 9:18-9, 24  
Damages, 3:27, 28, 29; 9:18, 20-1, 22, 24  
Income-averaging annuity, RRSP, rollover, 3:27-9; 9:18-24; 14:15, 19  
Purpose, definition, 9:22, 24; 14:19  
Recommendation, 3:27-9; 9:20  
Retiring allowance, 3:27, 28, 29; 9:18, 20-1, 23  
Taxation, 3:27-9; 9:18-21; 14:19

**Trade agreements**

Amendments, provisions, 13:6, 7-9, 15  
Australia  
Manufactured goods, 13:10  
Raw sugar, preferential duty, 13:9, 12  
Bilateral amendment, 13:7  
Breach, 13:8-9  
Canned fruits, 13:6-7, 11-2, 17  
Discussions, 13:7-8, 15-6  
Items cancelled, 13:11  
Most Favoured Nation rates, 13:17  
Purpose, 13:6

**Réserves**

Banques étrangères, 2:7  
Buts, utilité, 2:11; 5:33  
Dépôts à préavis, 2:5; 7:38  
Dépôts à terme, exclusion, coûts, 2:5, 6; 5:33; 7:33, 34, 38; 12:16  
Dépôts d'une durée d'un an ou plus, maintien, obligation, 2:5, 6; 5:32-3; 12:16  
Dépôts effectués à l'étranger, 2:10-1; 7:38-9; 12:15  
Dépôts en monnaie canadienne de non-résidents, 2:9-11  
Devises étrangères à usage interne  
Dépôts, montants, 2:8-9; 7:38  
Discrimination, concurrence, 7:38-9; 12:15  
Dispositions, 2:7; 7:37-8  
Obligations, 2:6, 7; 12:15  
Pourcentage du passif-dépôts, 2:8; 7:37-9; 12:15  
Représentations, 2:7  
Résidents et non-résidents, 2:8-10; 12:15  
Exigences, maintien, recommandation, 2:5-6; 7:37-9  
Federal Reserve Board, États-Unis, 2:12  
Filiales en pays étrangers, 2:11-2  
Fond du revenu consolidé, contribution, 2:11, 12-3  
Intérêts, paiement, 2:12-3  
Position concurrentielle des banques, 2:5-6, 7; 7:38-9  
Primaires  
Montants, 2:10  
Taux, réduction, 2:5; 12:15  
Réductions, introduction progressive, 2:12-3

**Revenu Canada, Impôt**

Actions privilégiées, bulletin d'interprétation, 3:41-2  
Circulaire d'information sur les organismes de charité, 16:13  
Conventions fiscales, application, 11:9  
Déclaration publique de renseignements des organismes de charité enregistrés, 16:12, 34-5, 37  
Listes des sociétaires, 16:40  
Règlements, sources de droit coutumier, 16:10, 11-2  
Sociétés de bienfaisance, enregistrement, 16:11-2, 14

**Roblin, honorable Duff, sénateur (Red River)**

Bill C-17, teneur, 3:39-40; 6:14-7, 21; 8:11  
Bill C-18, 13:8, 9, 14  
Bill C-20, teneur, 10:24  
Programme et procédure, 11:10-1; 14:24

**Russell, M. L. M., directeur des tarifs, Direction des finances et commerce internationaux, ministère des Finances Canada**

Bill C-18; 13:6-18

**SCHL**

*Voir*  
Société centrale d'hypothèques et de logement

**Scott, M. David W., C.R., conseiller du comité**

Bill C-14, teneur  
Actif autorisé, 2:17-23, 25-9; 5:22-4  
Actions, limite, 5:9-11  
Association canadienne des paiements, 7:50, 60-2  
Banques d'épargne du Québec, 7:62  
Banques étrangères, 1:9-10; 2:14-7, 29-30; 5:22-4

**Trade agreements—Cont'd**

- Rates applied, 13:17-8
- South Africa
  - Canned apricots, 13:7
  - Governed by GATT, 13:11
  - Termination, notice, 13:10-1
- Sugar, 13:9, 12, 13-4
- Tariff preferences, changes, 13:11
- Termination, *modus operandi*, 13:10
- United States, concession, 13:15

**Trade agreement Acts**

- Amendments, effects, 13:6-7

**TransCanada Telephone System**

- Conference facility, 16:25-6
- Corporate units membership, 16:22-3
- Financial status, 16:25
- Members belong to Canadian Telecommunications Carriers Association, 16:24
- Objectives, role, 16:24
- Proceedings, 16:23, 25
- Services offered, users, 16:23-5
- Structure, unincorporated association, 16:22-3

**Transportation Act**

- Conflict of jurisdiction, 4:31

**Treasury Board**

- Bylaws of Canadian Bankers' Association Act, approval, 7:51

**Trust and loan companies**

- Competition with banks, 2:5, 6; 5:28, 29-30, 32-4; 7:22, 23-4, 28-9, 33, 35-7
- Converting into banks, terms, deadlines, 4:31-3
- Incorporation by letters patent, 7:6
- Reserves, representations, 2:6
- Superintendent of Insurance, supervision, 7:30, 35

**Trust Companies Act**

- Mortgages, 7:25, 35

**Trust Companies Association of Canada**

- RRSP, RRIC, recommendations, 3:33; 9:26; 14:15

**Union of South Africa Trade Agreement Act, 1932, Act to make certain amendments to**

- See*
- Bill C-18

**Veterans' Business and Professional Loans Act**

- Mortgage lending, 7:21

**Vivian, P.E., Legal Counsel and Director, Government Relations, TransCanada Telephone System**

- Bill S-7, 16:22-31

**Walker, Hon. David James, Senator (Toronto)**

- Bill C-14, subject-matter
- Canadian Payments Association, 7:61

**Scott, M. David W., C.R., conseiller du comité—Suite**  
**Bill C-14, teneur—Suite**

- Constitution par lettres patentes, 1:6-8; 5:9-11
- Crédit-bail financier, 1:24-5
- Directeurs de banques, 1:11-2
- Directeurs de C.A. d'autres corporations, 1:10
- Données, traitement, 1:25-6; 5:35
- Filiales, 1:30-2
- Garanties sur prêts, 1:33; 5:16; 7:66
- Gouvernements provinciaux, droit de détention d'actions, 1:13
- Inspecteur général des banques, 5:6
- Livres, conservation à l'étranger, 1:18-20; 7:43, 48-9
- Opérations bancaires, 1:29-30
- Prêts hypothécaires, limite, 1:20-1; 5:30-1
- Procédure, 1:10, 11, 32; 2:5
- Réserves, 5:32
- Valeurs mobilières, 7:41-3

**Sécurité des biens personnels, Loi, Ontario**

- Dispositions, 7:65-7; 12:14

**Short, M. R. Alan, directeur, Division de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances Canada**

- Bill C-17, teneur, 6:12-3, 16, 25, 27-33
- Bill C-20, teneur, 10:7-9, 13, 15-30
- Bill S-4, 11:6-9

**Smith, honorable George I., sénateur (Colchester)**

- Bill C-14, teneur, 4:19-20
- Bill C-17, teneur
  - Assurance-vie, polices, 9:6, 8-9
  - Obligations et actions, 3:41-2
  - Petites entreprises, impôt, 3:10, 14-5
- Bill S-7
  - Historique, 16:9-10
  - Sociétés de bienfaisance, 16:16, 19

**Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL)**

- Logements résidentiels, financement, 7:32

**Société de la Croix-rouge**

- Vote, 16:8

**Sociétés canadiennes sans but lucratif, Loi régissant**

- Voir*
- Bill S-7

**Sociétés commerciales canadiennes, Loi**

- Filiale contrôlée, 4:23

**Sociétés coopératives de crédit**

- Actions de banques, détention, 1:15, 16, 17
- Association réputée, 1:15, 17
- Directeurs et administrateurs, 1:11-2

**Sociétés de bienfaisance**

- Argent reçu, utilisation, 16:19, 21
- Bill S-7, craintes, 16:10-1
- Déductions impôt, reçus, 16:11
- Définition, buts, 16:16-8, 38



**Walker, Hon. David James, Senator (Toronto)—Cont'd**Bill C-14, subject-matter—*Cont'd*

- Foreign banks, 2:17
- Incorporation by letters patent, 7:18, 19, 20
- Mortgage lending, 7:31
- Records, storage abroad, 7:43
- Securities, 4:22, 23
- Security on loans, 5:15, 17, 18
- Shares, limit, 4:26

## Bill C-17, subject-matter

- Investment tax credit, 3:19
- Procedure, 3:32-3; 9:5
- Termination payments, 3:28-9; 9:21

## Bill C-20, subject-matter, 10:7, 9, 13, 27, 29

## Bill S-4, 11:8

## Bill S-7

- Background, 16:9, 10
- Charitable corporations, 16:20, 21, 36
- Telecommunications services, 16:24, 25, 29, 41

**Western Economic Opportunities Conference, Calgary**

- Provinces, involvement in banks, 5:9-10

**White paper on Revision of Canadian Banking Legislation, 1976**

- Committee recommendations, 1:6, 7, 8, 15
- Examination, differences with Bill C-15, 12:6-8
- Foreign banks, capital control, 2:19
- Mortgage lending, 5:33
- Provincial governments holding shares, 1:13
- Reserves, recommendation, 2:5

See page 39 for list of witnesses.

**Sociétés de bienfaisance—Suite**

Église, organisation religieuse, constitution en société, 16:38-9

Enregistrement avec Revenu Canada, 16:11-2

États financiers, production, 16:12, 13, 35

Informations, accès public, 16:12-3, 16-8, 35-6

Intérêt public, bénévolat, 16:19

Liquidation, 16:7-8, 12, 33

Liste de sociétaires

Dépense inutile, 16:19, 20

Divulgence publique, 16:13-5, 16-21, 36-7, 39-40

Utilisations, 16:15, 17, 19-21, 36-8

Lois régissant, 16:10

Membres, pratiquants, sociétaires, définition, 16:18, 40

Nombre, institutions religieuses, 16:14

Rapport annuel, formule T3010, 16:11-2, 21, 34

*Voir aussi*

Sociétés sans but lucratif

**Sociétés de fiducie et de prêts**

Concurrence avec banques, 2:5, 6; 5:28, 29-30, 32-4; 7:22, 23-4, 28-9, 33, 35-7

Constitution par lettres patentes, 7:6

Réserves, représentations, 2:6

Surintendant des assurances, surveillance, 7:30, 35

Transformation en banques, conditions, délais, 4:31-3

**Sociétés de la Couronne**

Directeurs et administrateurs, interdictions, 1:12

**Sociétés manufacturières**

Taux d'imposition, 3:7

**Sociétés sans but lucratif**

Conceptions, fausses, 16:7

Corporations commerciales canadiennes, Loi, procédures, 16:8

Distinctions entre sociétés de bienfaisance et mutuelles, 16:7-8, 11, 16-7, 37

Émission d'actions, interdiction, 16:7

Informations, accès public, 16:12-3, 39

Installations de télécommunications, utilisation, 16:23, 25-9, 40-1

Liste des sociétaires, obtention, frais, 16:33-4

Lois régissant, rôle, 16:7, 8, 12

Pouvoirs, 16:7

Profits, utilisation, 16:7

Réunions

Lois, souplesse, 16:31-2, 41

Procédures, règlements, 16:31-2, 41

Services d'appels-conférence, 16:25-30, 31, 40-1

Sociétaires, conseil d'administration, procédures, 16:25-9, 31

Vote, 16:26-30

Société mutuelle

Liquidation, 16:8, 33

Liste des sociétaires, information, 16:37-8

Sociétaire, évaluation de sa part, 16:8

*Voir aussi*

Sociétés de bienfaisance

**Sparling, M. F. H., directeur, Direction des corporations, Consommation et Corporations Canada**

Bill S-7, 16:9, 31-4, 36-41

**TD Realty**

Actions privilégiées, 3:37-8, 43; 6:10; 8:26

**Tarif des douanes**

Amendement, 13:6

Dispositions, 13:6-7

**Tarif des douanes, Loi modifiant**

*Voir*

Bill C-18

**Télélobe Canada**

Rôle, 16:25

**TéléSAT Canada**

Cas spécial, 16:22-3

**Transports, Loi**

Conflit de compétence, 4:31

**Valeurs, Loi ontarienne**

Passivité des banques, 7:42

**Valeurs mobilières**

Commission des valeurs, rôle, 7:42

Souscriptions à forfait

Inscription, exigences, 7:42

Passivité des banques, Loi ontarienne sur les valeurs, 7:42-3

Pouvoirs des banques, limitation, 4:16-21; 7:41-3

Société autorisée, 4:21-3

Sociétés de souscription, liste, 4:19-20

Types, 4:20; 7:42

Vente, promotion, contrôle, règlements, 4:17-9, 21; 7:42-3

Syndicat de placement

Banque agissant en qualité de membre, 4:16-9, 20-1; 7:41-2

Rôle, membres, 4:20; 7:42

Valeurs non garanties, placements privés, 4:22

**Veterans' Business and Professional Loans Act**

Prêts hypothécaires, 7:21

**Vivian, M. P. E., Conseiller juridique et directeur, Relations avec le gouvernement, Réseau téléphonique transcanadien**

Bill S-7, 16:22-31

**Walker, honorable David James, sénateur (Toronto)**

Bill C-14, teneur

Actions, limite, 4:26

Association canadienne des paiements, 7:61

Banques étrangères, 2:17

Constitution par lettres patentes, 7:18, 19, 20

Garanties sur prêts, 5:15, 17, 18

Livres, conservation à l'étranger, 7:43

Prêts hypothécaires, 7:31

Valeurs mobilières, 4:22, 23

**Walker, honorable David James, sénateur (Toronto)—*Suite***

Bill C-17, teneur

Cessation d'emploi, allocation, **3:28-9; 9:21**

Crédit d'impôt à l'investissement, **3:19**

Procédure, **3:32-3; 9:5**

Bill C-20, teneur, **10:7, 9, 13, 27, 29**

Bill S-4, **11:8**

Bill S-7

Historique, **16:9, 10**

Services de télécommunications, **16:24, 25, 29, 41**

Sociétés de bienfaisance, **16:20, 21, 36**

*Voir sur page suivante liste de témoins.*



## Witnesses

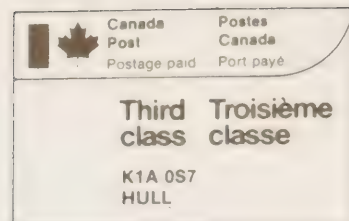
- Clennett, M.G., Director, Foreign Banks Division, Office of the Inspector General of Banks
- Crosbie, Hon. John C., Minister of Finance
- Gurbin, Gary M., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs
- Haag, John, Special Adviser, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance Canada
- Hayes, Saul, Legal Consultant, Q.C., Canadian Jewish Congress
- Hunter, Kenneth, Commodity Marketing (Horticulture), Agriculture Canada
- Kenneth, W.A., Inspector General of Banks
- Krishna, Vern, Chief, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance Canada
- Macpherson, D.M., Assistant Inspector General, Office of the Inspector General of Banks
- Neufeld, E.P., Assistant Deputy Minister, Department of Finance Canada
- Russell, L.M., Director of Tariffs, International Trade and Finance Branch, Department of Finance Canada
- Short, R. Alan, Director, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance Canada
- Sparling, F.H., Director, Corporations Branch, Consumer and Corporate Affairs Canada
- Vivian, P.E., Legal Counsel and Director, Government Relations, Trans-Canada Telephone System

For pagination, see Index by alphabetical order.

## Témoins

- Clennett, M. M. G., directeur, Division des banques étrangères, Bureau de l'inspecteur général des banques
- Crosbie, honorable John C., ministre des Finances
- Gurbin, M. Gary M., secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations
- Haag, M. John, conseiller spécial, Division de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances Canada
- Hayes, M. Saul, conseiller juridique, C.R., Congrès juif canadien
- Hunter, M. Kenneth, Commercialisation des produits primaires (Horticulture), Agriculture Canada
- Kenneth, M. W. A., Inspecteur général des banques
- Krishna, M. Vern, chef, Division de la législation sur la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada
- Macpherson, M. D. M., inspecteur général adjoint, Bureau de l'inspecteur général des banques
- Neufeld, M. E. P., sous-ministre adjoint, ministère des Finances Canada
- Russell, M. L. M., directeur des tarifs, Direction des finances et commerce internationaux, ministère des Finances Canada
- Short, M. R. Alan, directeur, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances Canada
- Sparling, M. F. H., directeur, Direction des corporations, Consommation et Corporations Canada
- Vivian, M. P. E., conseiller juridique et directeur, Relations avec le gouvernement, Réseau téléphonique transcanadien

Pour pagination, voir Index par ordre alphabétique.



*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7













BINDING SECT. NOV 24, 1980

Government  
Publication



3 1761 11549665 5

